

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemilihan Umum (Pemilu) Tahun 2019 merupakan awal sejarah dilaksanakannya Pemilu serentak di Indonesia. Selain memilih Presiden dan Wakil Presiden, Pemilu 2019 juga untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Sejarah digelarnya Pemilu serentak berdasarkan pada putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor: 14/PUU-XI/2013. Dalam putusan MK tersebut pada pokoknya menyatakan bahwa pemisahan penyelenggaraan Pemilihan Legislatif (Pileg) dan Pemilihan Presiden (Pilpres) adalah inkonstitusional.

Pemilu serentak bertujuan untuk meminimalkan pembiayaan negara, karena melalui Pemilu serentak yang pertama kali ini dianggap mampu menekan pemborosan anggaran negara, meminimalisir biaya politik (*high cost politics*), menekan konflik horizontal, meminimalisir terjadinya praktik, membatasi ruang gerak politisasi birokrasi dan penyalahgunaan wewenang serta memiliki tujuan efisiensi waktu pelaksanaan.

Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 dinyatakan bahwa kedaulatan mutlak berada ditangan rakyat. Perwujudan kedaulatan tersebut diwujudkan melalui Pemilu. Pemilu merupakan sarana untuk mengkontestasikan sebuah ide, gagasan dan kepentingan secara beradab, damai dan berdaulat. Pemilu harus menjadi sarana untuk memperkokoh kesatuan dan persatuan bangsa, bukan malah menjadi

jurang disintegrasi bangsa melalui berbagai konflik horizontal. Dalam dataran praktis, melalui pelaksanaan Pemilu mampu merestorasi esensi demokrasi dalam ritus suksesi birokrasi pemerintahan dapat terwujud untuk menjawab cita-cita, peningkatan kesejahteraan, kesetaraan dan keadilan bangsa Indonesia.

Bangsa Indonesia sebenarnya sudah mengenal Pemilu sejak Tahun 1955. Pelaksanaan Pemilu di era Orde Lama (Orla) dalam masa kepemimpinan Presiden Soekarno ini diikuti oleh empat partai besar yaitu PNI, NU, PKI dan Masyumi serta beberapa partai kecil lainnya terdiri dari Partai Katholik, Parkindo dan PSI.¹

Kuatnya Cengkeraman kekuasaan dan sikap otoriternya kepemimpinan transisional dari era Orla menuju Orde Baru (Orba) yang dipimpin oleh Soeharto, menjadikan masa keruntuhan makna dan esensi demokrasi Pemilu di Indonesia menjadi semu (*pseudo democracy*) yang mengelabui rakyat. Awal pelaksanaan Pemilu pada era Orba dilaksanakan pada Tahun 1971. Pemilu kali ini hanya memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota sedangkan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden merupakan hak dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk memilihnya.

Peserta Pemilu 1971 diikuti oleh sepuluh kontestan politik yang terdiri dari sembilan Papol dan satu organisasi masyarakat. Selengkapanya peserta Pemilu saat itu meliputi; Partai Katholik, Partai Nahdlatul Ulama (PNU), Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), Partai Kristen Indonesia, Partai Musyawarah Rakyat Banyak (Murba) Partai Nasional Indonesia (PNI), Partai Islam PERTI,

¹ Alfian, "Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia", Gramedia, Jakarta, 1981, hlm. 307.

Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia, dan Partai Muslimin Indonesia ditambah Golongan Karya (Golkar) dari ormas.

Dalam perjalanannya semenjak Orba pimpinan Soeharto menguasai hasil Pemilu 1971 hingga runtuhnya tampuk kekuasaan Orba pada tahun 1988, dengan dalih menjaga stabilitas nasional, maka Soeharto melakukan peyederhanaan peserta Pemilu dengan melakukan fusi Partai Politik (Parpol) peserta Pemilu menjadi tiga Partai saja, yaitu PPP, PDIP dan Golkar.² Kebijakan otoritarianisme ini menjadikan kran kebebasan berdemokrasi dikekang habis-habisan. Siapa yang tidak sejalan dengan kebijakan Orba di waktu itu pasti akan dihabisi.

Keruntuhan Soeharto melahirkan era Reformasi, dimasa ini kran pengekgangan terhadap Parpol mulai terbuka lebar untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politiknya serta menjaga keutuhan Negara Kesatuan Indonesia. Kebebasan untuk berkontestasi menjadi peserta Pemilu 1999 menjadi terbuka lebar sehingga pada Pemilu 1999 pesertanya terdiri dari 48 Parpol. Kemudian pada Tahun 2004 diselenggarakanlah Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang pertama kalinya di Indonesia.

Bangsa Indonesia terus melakukan berbagai perbaikan-perbaikan sistem penyelenggaraan Pemilu yang dilaksanakan secara periodik lima tahunan, hingga akhirnya pada Tahun 2019 menjadi bagian pelaksanaan Pemilu serentak pertama di Indonesia dalam sejarah. Pemilu 2019 selain memilih Pemilu Presiden dan Wakil Presiden juga untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD

² Kemenkumham, “*Partai Politik Dan Demokrasi Indonesia Menyongsong Pemilihan Umum 2014*”, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 9 No. 4, Desember 2014, hlm. 509.

Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Pasca orde baru sistem Pemilu di Indonesia mengalami berbagai pergeseran. Sistem Pemilu yang dianut di Indonesia saat ini adalah sistem Pemilu yang diklasifikasikan menjadi tiga model Pemilu, yaitu Pemilu Legislatif (Pileg), Pemilu Presiden (Pilpres), serta Pemilihan Kepada Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota (Pilkada). Secara umum, Pemilu lahir dari konsepsi dan gagasan besar demokrasi yang merujuk pendapat John Locke dan Rousseau, yaitu adanya keterjaminan kebebasan, keadilan dan kesetaraan bagi individu dalam segala bidang.³ Dalam demokrasi terdapat nilai-nilai partisipatif dan kedaulatan yang dijunjung tinggi dan harus dijalankan oleh warga negara dan instrument negara baik pada level legislatif, yudikatif maupun eksekutif.

Negara Indonesia merupakan negara hukum (*rechtsstaat*) atau negara konstitusional yang membatasi kekuasaan pemerintah dengan hukum, bukan Negara kekuasaan (*machtsstaat*).⁴ Di dalam sebuah negara hukum, pembatasan kekuasaan negara dibatasi dengan tujuan untuk melindungi warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan. Warga negara diberi kebebasan sipil yang secara pasti telah dijamin oleh hukum. Paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kedaulatan rakyat.⁵ Oleh karena itu, perlu ditegaskan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat yang dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) UUDNRI Tahun

³ Farahdiba Rahma Bachtiar, "Pemilu Indonesia: Kiblat Negara Demokrasi dari berbagai Refresentasi", Jurnal Politik Profektik, Vol. 3 Nomor 1 Tahun 2014, Page 2.

⁴ Jimly Asshiddiqie, "Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia", Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 57

⁵ Nikmatul Huda, "Hukum Tata Negara Indonesia", Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hlm. 267.

1945. Dengan diimbangi penegasan bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokrasi dan sekaligus adalah Negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum.

Dengan demikian dalam konsep demokrasi, pemerintahan suatu negara merupakan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Keterlibatan rakyat dalam bentuk demokrasi tersebut dapat diwujudkan dalam Pemilu sesuai Pasal 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Dalam pasal ini disebutkan bahwa Pemilu adalah merupakan sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota DPRD yang dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUDNRI Tahun 1945.

Pelaksanaan sistem Pemilu di Indonesia saat ini didasarkan pada ketentuan Pasal 1 ayat (2), Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, Pasal 6A, Pasal 18 ayat (3), Pasal 19 ayat (1), Pasal 20, Pasal 22C ayat (1) dan pasal 22E UUDNRI Tahun 1945 sebagai landasan utamanya serta perundang-undangan lainnya. Setelah diundangkannya regulasi Pemilu yang baru, yakni Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, maka undang-undang ini sebagai landasan yuridis bagi pemilu secara serentak di Indonesia.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, merupakan penyederhanaan beberapa undang-undang, yakni Undang-Undang 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden,

Undang-Undang 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan Undang-Undang 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, Undang-undang 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, karena undang-undang nomor 7 Tahun 2017 telah mengatur pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Daerah, pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pada pelaksanaan Pemilu serentak tahun 2019 yang ditujukan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten/Kota.⁶ Selanjutnya seluruh rakyat Indonesia berhak memilih Presiden dan Wakil Presiden serta memilih wakil-wakil mereka di legislatif secara langsung dan sesuai dengan hati nurani masing-masing, hal ini sesuai dengan amanah Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Pasal 22E bahwa Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Aparatur Negeri Sipil atau disingkat ASN merupakan bagian dari masyarakat yang memiliki hak pilih, hal ini sesuai dengan Undang-Undang

⁶ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Nomor 32 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, akan tetapi tidak dibenarkan ikut dalam politik praktis. Sementara TNI dan Polri tidak diperbolehkan menggunakan hak memilih atau dipilih selama yang bersangkutan masih anggota aktif.⁷

Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan salah satu asas penting dalam penyelenggaraan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan dan tugas pembangunan. Dalam menjalankan tugasnya setiap pegawai ASN harus bersikap netral dan profesional. Netralitas ASN selalu menjadi isu dan pemberitaan yang banyak mendapat sorotan publik khususnya pada saat menjelang pelaksanaan hingga berakhirnya Pemilu, baik Pemilu Presiden, Legislatif, maupun Pemilu Kepala Daerah.

Fakta pelanggaran netralitas ASN tidak dapat dipungkiri dari beberapa kasus yang terjadi, seperti keterlibatan dalam kegiatan kampanye, menggunakan fasilitas negara terkait tugas jabatan, membuat keputusan atau tindakan yang memihak konstituennya, mengadakan kegiatan yang mengarah pada keberpihakan terhadap pasangan calon peserta Pemilu, dan lain sebagainya. Banyaknya pegawai ASN terutama di daerah selama ini menghadapi kondisi dilema terutama apabila calon petahana (*incumbent*) mencalonkan kembali sebagai Kepala Daerah untuk ke-2 (dua) kalinya, intimidasi secara tidak langsung sering dihadapi, tindakan netral dianggap tidak mendukung, hal ini sangat berpengaruh pada karir dan jabatan yang diduduki

⁷ <https://wartakota.tribunnews.com/2014/03/12/kenapa-tni-dan-polri-tidak-mencoblos>, 3 Juni 2020.

oleh ASN.⁸

Melalui pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, DPD, DPR dan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten / Kota secara langsung, rakyat dapat menentukan calon pemimpinnya secara langsung. Pemilihan umum secara langsung ini memberikan petunjuk bahwa rakyat memiliki kedaulatan penuh atas hak politiknya dalam memilih pemimpin mereka. Semangat pemilihan umum secara langsung adalah memberikan ruang yang luas bagi partisipasi politik masyarakat untuk menentukan pemimpinnya sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan di daerah masing-masing sehingga diharapkan kebijakan-kebijakan dari pemerintah nantinya sesuai dengan harapan dan keinginan rakyat pada umumnya.⁹

Agar pemilihan umum dapat berjalan dengan baik dan menghasilkan pemimpin yang berkualitas baik Presiden maupun anggota Dewan Perwakilan Rakyat sesuai dengan harapan masyarakat, perlu adanya sistem, prosedur dan perangkat pelaksana yang tepat. Terkait dengan peran aparat pelaksana, maka Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) beserta seluruh jajarannya paling bertanggungjawab atas pelaksanaan pemilihan umum secara langsung, umum, bebas dan rahasia serta jujur dan adil.

Sedangkan untuk mewujudkan pemilu yang bermartabat, Bawaslu dan jajarannya memiliki andil besar dalam melakukan pengawasan setiap tahapan pemilu, dengan cara melakukan kewenangannya dalam hal menerima dan

⁸ Bappenas, "Analisis Isu Netralitas ASN/PNS Dalam Pelaksanaan Pemilu Kepala Daerah serentak 2015". https://www.bappenas.go.id/files/data/Politik_Hukum_Pertahanan_dan_Keamanan/Netralitas%20PNS%20dalam%20Pilkada.pdf. 3 Juni 2020.

⁹ Donni Edwin, 2005, "Pilkada Langsung :Demokratisasi Daerah dan Mitos Good Governance", Patner Ship, Jakarta, hal.2.

menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemilu; memeriksa, mengkaji dan memutus pelanggaran administrasi pemilu; memeriksa, mengkaji dan memutus pelanggaran politik uang; menerima, memeriksa, memediasi atau mengajudikasi dan memutus penyelesaian proses sengketa pemilu; dan merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas ASN, netralitas anggota TNI dan POLRI.

Terwujudnya asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Pemilu dibutuhkan adanya sikap netralitas oleh penyelenggara pemilihan umum yang terdiri dari KPU, Bawaslu dan DKPP. Penyelenggaraan Pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dapat terwujud apabila dilaksanakan oleh penyelenggara Pemilu yang memiliki integritas, profesionalitas dan berpegang teguh pada asas Pemilu serta menjalankan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilu yang harus dijalankan oleh penyelenggara pemilu yaitu: mandiri, jujur, adil, berkepastian hukum, tertib, terbuka, proporsional, profesional, akuntabel, efektif dan efisien. mempunyai integritas, profesionalitas, dan akuntabilitas. Terwujudnya pelaksanaan Pemilu yang luberjurdil dan bermartabat dengan dilandasi sikap profesionalitas dan kredibilitas penyelenggara Pemilu menjadi harapan besar bangsa Indonesia yang harus dipertanggungjawabkan oleh penyelenggara.

Sikap netral seharusnya juga wajib ditunjukkan oleh penyelenggara pemilihan umum ini, sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 7

Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang dalam Penjelasannya di antaranya ditegaskan bahwa penyelenggaraan Pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dapat terwujud apabila dilaksanakan oleh penyelenggara Pemilu yang mempunyai integritas, profesionalitas, dan akuntabilitas. Di samping itu, wilayah Negara Indonesia yang luas dengan jumlah penduduk yang besar dan menyebar di seluruh Nusantara serta memiliki kompleksitas nasional menuntut penyelenggara Pemilu yang profesional dan memiliki kredibilitas yang dapat dipertanggungjawabkan.¹⁰

Peran Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) tidak kalah pentingnya dalam mengontrol pelaksanaan pemilihan umum tersebut berjalan sesuai ketentuan perundang-undangan yang ada. Kontrol yang dilakukan oleh Bawaslu ditujukan pula terhadap pengawasan gerakan dan manuver politik yang dilakukan oleh Calon Presiden-Wakil Presiden dan Calon Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah dalam meraih kemenangan dalam kontestasi pemilihan umum dengan “melibatkan” dan “menarik” serta mengikutsertakan Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk kepentingan politik praktis.

Netralitas penyelenggara KPU, Bawaslu maupun aparatur negara lainnya, seperti Aparatur Sipil Negara, TNI dan Polri, dalam pemilihan umum sangat dibutuhkan. Namun kenyataannya, dari banyak kasus di beberapa provinsi/ dan kabupaten/kota, keterlibatan ASN, khususnya Pegawai Negeri Sipil, demikian kuat dan sering terjadi di beberapa daerah. Pengaturan tentang netralitas ASN

¹⁰ <http://ejournal.ukanjuruhan.ac.id/media/paper/4.pdf>, 5 Juni 2020.

dalam undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terdapat dalam Pasal 280, ketentuan ini menjelaskan bahwa ASN dilarang ikut serta dalam pelaksanaan kampanye. Apabila setiap ASN, anggota TNI dan POLRI, kepala desa, perangkat desa, dan/atau anggota BPD tetap diikutserta sebagai pelaksana dan tim kampanye pemilu, maka berdasarkan ketentuan di Pasal 494 juncto Pasal 280 Ayat (3), dikenakan sanksi pidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 12.000.000,- (dua belas juta rupiah).

Adanya ketidaknetralan pegawai negeri sipil dalam Pemilu sebenarnya bukanlah hal yang baru. Seperti halnya pada era Orde Baru, lebih dari 32 tahun PNS telah dijadikan tunggangan politik oleh penguasa untuk mempertahankan kekuasaannya. Pegawai Negeri Sipil, di satu sisi adalah aparat pemerintah yang dituntut untuk bersikap netral dalam pelaksanaan tugasnya, di sisi lain mereka adalah penduduk sipil yang memiliki hasrat dan kepentingan politis maupun ekonomis menyangkut siapa yang akan dipilih hingga akhirnya dimensi kepentingan-kepentingan tersebut mendominasi dalam kultur pegawai ASN dan bisa merusak dan menghambat terwujudnya pemilu yang jujur dan adil dapat terwujud.

Data Badan Kepegawaian Negara (BKN) menunjukkan bahwa 99,5% pelanggar netralitas ASN berstatus pegawai instansi daerah yang meliputi Provinsi/Kabupaten/Kota dengan 990 kasus per Januari 2018-Maret 2019, pelanggaran netralitas terbanyak dilakukan melalui media sosial mulai dari menyebarluaskan gambar, memberikan dukungan, berkomentar, sampai

mengunggah foto untuk menyatakan keberpihakan terhadap pasangan calon (paslon) tertentu dalam pemilu.¹¹ Hal tersebut telah melanggar surat edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Birokrasi Republik Indonesia, Nomor B/71/M.SM.00.00/2017 tentang Pelaksanaan Netralitas bagi ASN pada Penyelenggaraan Pilkada Serentak Tahun 2018, Pemilihan Legislatif Tahun 2019, dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019, dan juga surat edaran yang dikeluarkan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dengan Nomor B/94/M.SM.00.00/2019 pada tanggal 26 Maret 2019 tentang Pelaksanaan Netralitas ASN dalam Penyelenggaraan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dan Pemilihan Umum Legislatif 2019.

Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 angka 12 (dua belas) menyebutkan bahwa ASN dilarang memberikan dukungan kepada calon Presiden atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dengan cara ikut serta sebagai pelaksana kampanye, peserta kampanye dengan menggunakan atribut PSN, mengarahkan PNS lainnya dan menggunakan fasilitas negara dalam kampanye.¹² Sanksi yang diberikan terhadap Pegawai Negeri Sipil yang ternyata terlibat dalam politik praktis diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Upaya mewujudkan Aparatur Sipil Negara yang netral dan tidak terpengaruh kekuatan politik sampai sekarang memang belum pernah terwujud.

¹¹ Muhammad Ridwan, "BKN Janji Tuntaskan Pelaporan Kasus 990 PNS Tak Netral Terkait Pemilu 2019", <https://www.merdeka.com/peristiwa/bkn-janji-tuntaskan-pelaporan-kasus-990-pns-tak-netral-terkait-pemilu-2019.html>, 7 Juni 2020.

¹² Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Padahal untuk melahirkan tatanan pemerintahan yang demokratis diperlukan ASN yang netral dari kepentingan partai atau kekuatan politik. Jika ASN netral, maka rakyat secara keseluruhan akan bisa dilayani oleh ASN, karena ASN tidak mengutamakan dan memihak kepada salah satu kepentingan kelompok rakyat tertentu. Keberpihakan birokrasi terhadap salah satu kekuatan yang sedang memerintah cenderung akan memberikan peluang terjadinya penyelewengan-penyelewengan seperti korupsi, kolusi dan nepotisme.

Berbagai peraturan telah dibuat oleh pemerintah untuk membatasi hubungan ASN dengan kegiatan politik praktis. Namun setiap berlangsungnya Pemilihan Umum baik pemilu pilkada maupun legislatif selalu diwarnai oleh maraknya pemberitaan tentang ketidaknetralan ASN baik secara sembunyi-sembunyi maupun secara terang-terangan. Persoalan netralitas ASN sepertinya tidak pernah selesai dalam setiap pelaksanaan Pemilu di Indonesia.

Di Kabupaten Rembang misalnya, persoalan netralitas ASN juga mengemuka dan terjadi dalam Pemilu 2019, meskipun sudah dilakukan upaya-upaya preventif pencegahan oleh Bawaslu Kabupaten Rembang. Kegigihan dan tanggung jawab dalam melaksanakan tugas mengawasi netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 101 huruf d Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum telah dilakukan, namun pelanggaran netralitas ASN tetap juga terjadi dalam pelaksanaan Pemilu 2019.

Berbagai upaya preventif dan pencegahan netralitas telah dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Rembang, mulai dari himbauan tertulis, sosialisasi dan

edukasi kepada ASN, namun masih didapati satu kasus ASN yang tidak bisa memposisikan sebagai abdi negara yang semestinya, sehingga mengharuskan Bawaslu Kabupaten Rembang mengeluarkan surat rekomendasi atas pelanggaran netralitas ASN kepada Bupati Rembang selaku Pejabat Pembina kepegawaian (PPK) dan kepada Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) selaku pengawas pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN.

Berdasarkan pada uraian dan permasalahan diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dalam tesis ini dengan judul “**NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PEMILU 2019 DI KABUPATEN REMBANG**”.

B. Rumusan Masalah

Berdasar latar belakang permasalahan yang ada, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- 1) Bagaimana pelaksanaan netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pemilu 2019 di Kabupaten Rembang?
- 2) Bagaimana mekanisme penjatuhan sanksi kepada Aparatur Sipil Negara yang tidak netral dalam Pemilu 2019 di Kabupaten Rembang?

C. Keaslian Penelitian

Dalam mengangkat penelitian tesis dengan judul Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilu 2019 Di Kabupaten Rembang, peneliti telah melakukan penelusuran berbagai hasil penelitian-penelitian terdahulu yang telah dilakukan oleh berbagai peneliti. Sehingga dari hasil *tracking* tersebut

dapat dikatakan bahwa orisinalitas judul penelitian yang diangkat saat ini belum ditemukan adanya unsur kesamaan dalam segi lokus maupun tempus penelitian.

Diantara judul-judul penelitian yang telah terdahulu antara lain:

1. Tesis: “Tinjauan Yuridis Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilihan Kepala Daerah Dalam Prespektif Hak Asasi Manusia Di Indonesia”. Penelitian ini telah dilakukan oleh Mega M. Mawuntu, Mahasiswa Pascasarjana Unsrat, Manado. Kajian penelitian ini menitikberatkan pada aspek hak asasi manusia dengan menggunakan metode pendekatan penelitian yuridis normative yang bersifat kualitatif.
2. Jurnal Publikasi: “Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pilkada Kabupaten Lamongan Tahun 2015”. Penelitian ini dilakukan oleh Firman Bagus Budiono dari Unair. Penelitian ini menitikberatkan pada aspek sikap keperpintahan politik yang dilakukan oleh perilaku birokrasi di Kabupaten Lamongan pada Pilkada Tahun 2015. Metode yang digunakan dalam melakukan penelitian adalah penelitian kualitatif dengan menggunakan metode deskriptif dengan menggunakan teori “demokrasi ideal” yang dikemukakan oleh Weber.

Tujuan penelitiannya adalah untuk mengungkap penjelasan dan fenomena perilaku politik ASN pada Pilkada Lamongan Tahun 2015 dengan mempertimbangkan aspek internal dan eksternal yang membelenggu birokrasi agar berjalan normal, karena masih banyak didapati ASN yang

melakukan praktik-praktik politik praktis selama pelaksanaan Pilkada digelar.

3. Skripsi: “Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Kabupaten Gorontalo Tahun 2015.” Penelitian skripsi ini ditulis oleh Romansa R. Lapuna, salah satu mahasiswa S.1 Ilmu Hukum Universitas Gorontalo. Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisa bentuk pengawasan yang dilakukan oleh Panwaslu terhadap netralitas ASN di Kabupaten Gorontalo Tahun 2015 dengan menggunakan pendekatan penelitian “normatif empiris” dengan perpaduan pengumpulan data perpustakaan (*library research*) dan perpaduan kolaborasi data lapangan (*field research*) kemudian dianalisis menggunakan data kualitatif deskriptif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa netralitas ASN di Kabupaten Gorontalo masih belum efektif dan masih sering terjadi berbagai pelanggaran yang dilakukan oleh ASN selama Pilkada. Hal ini disebabkan masih lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten Gorontalo terhadap keterlibatan ASN serta masih lemahnya kesadaran hukum para ASN dalam keterlibatannya selama Pilkada berlangsung, terlebih pada saat tahapan kampanye berlangsung.

Penelitian tesis yang diajukan oleh peneliti berjudul Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilu 2019 Di Kabupaten Rembang, dengan penelitian-penelitian sebelumnya tidak memiliki kesamaan. Sebab pada penelitian tesis saat ini titik tekan yang akan dikaji dan dihasilkan adalah untuk memotret sikap

netralitas ASN pada pelaksanaan Pemilu 2019 di Kabupaten Rembang serta mekanisme penjatuhan sanksi kepada ASN yang tidak netral pada Pemilu 2019 di Kabupaten Rembang.

Penelitian terdahulu belum mengupas terkait mekanisme penjatuhan sanksi yang diberikan kepada ASN yang melakukan tindakan tidak netral selama pemilu berlangsung sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan jadi pembeda penelitian yang terletak dalam mekanisme penjatuhan sanksi serta lokus penelitian dengan penelitian-penelitian sebelumnya. Hal ini dapat diperjelas dalam tabulasi matrik seperti di bawah ini:

Tabel 1. Keaslian Penelitian

No	Penulis	Judul	Perbedaan	Persamaan	Pembaharuan
1	Romansa R. Lapuna	Tinjauan Yuridis Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilihan Kepala Daerah Dalam Prespektif Hak Asasi Manusia di Indonesia	Penelitian yang hendak diteliti terkait dengan variabel netralitas ASN di Kabupaten Rembang	Penelitian ini memiliki relevansi dengan penelitian yang hendak dilakukan pada konteks netralitas ASN	Mekanisme penjatuhan sanksi terhadap kasus netralitas ASN di Kabupaten Rembang
2	Firman Bagus Budiono	Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pilkada Kabupaten Lamongan Tahun 2015	Penelitian yang hendak diteliti terkait dengan variabel netralitas ASN di	Penelitian ini memiliki relevansi dengan penelitian yang hendak	Mekanisme penjatuhan sanksi terhadap kasus netralitas ASN di Kabupaten

			Kabupaten Rembang	dilakukan pada konteks netralitas ASN	Rembang
3	Romansa R. Lapuna	Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Gorontalo Tahun 2015	Penelitian yang hendak diteliti terkait dengan variabel netralitas ASN di Kabupaten Rembang	Penelitian ini memiliki relevansi dengan penelitian yang hendak dilakukan pada konteks netralitas ASN	Mekanisme penjatuhan sanksi terhadap kasus netralitas ASN di Kabupaten Rembang

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan apa yang telah dijelaskan di latar belakang masalah, peneliti memiliki tujuan secara spesifik sesuai dengan perumusan masalah, yakni untuk mengidentifikasi netralitas Aparatur Sipil Negara pada pelaksanaan Pemilu 2019 di Kabupaten Rembang dan mekanisme penjatuhan sanksi yang diberikan kepada Aparatur Sipil Negara yang terbukti melakukan pelanggaran pada saat pelaksanaan pemilu tahun 2019.

Adapun penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis pelaksanaan netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pemilu 2019 di Kabupaten Rembang
2. Untuk menganalisis mekanisme penjatuhan sanksi kepada Aparatur Sipil Negara yang tidak netral dalam Pemilu 2019 di Kabupaten Rembang

E. Manfaat Penelitian

Berdasar tujuan teoritis dan praktis yang ada, maka manfaat yang hendak dicapai dalam penelitian adalah adalah:

1. Secara teoritis, diharapkan penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi penyelenggara pemilu yakni Bawaslu dan bagi Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) untuk bertindak tegas terkait netralitas Pegawai Negeri Sipil. Kajian hukum secara ilmiah melalui penelitian, seminar dan diskusi-diskusi dapat menjadikan hasil penelitian ini sebagai bagian dari kajian pustaka.
2. Secara praktis, diharapkan penelitian ini dapat memberikan masukan sumbangan pemikiran bagi Pemerintah, Pemerintah daerah dalam merancang kebijakan mengenai proses pemilu dan pemilihan yang secara tegas menutup kemungkinan ketidaknetralan Pegawai Negeri Sipil.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah yuridis sosiologis yang dengan kata lain jenis penelitian hukum sosiologis dapat disebut dengan penelitian lapangan, yaitu mengkaji tentang ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataan di masyarakat.¹³ Menurut Soerjono Soekanto penelitian yuridis sosiologis adalah mengidentifikasi dan

¹³ Suharsimi Arikunto, “*Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*”, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm.126

mengkonsepsikan hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam kehidupan yang nyata.¹⁴

Penelitian ini akan mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataan di masyarakat. Penelitian ini dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi di masyarakat dengan maksud untuk mengetahui fakta-fakta dan data yang dibutuhkan terkait pelaksanaan netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pemilu 2019 di Kabupaten Rembang.

Penelitian yuridis sosiologis menekankan pada penelitian yang memiliki tujuan untuk memperoleh pengetahuan hukum secara empiris. Oleh karena itu, peneliti akan terjun langsung ke obyek penelitian untuk menggali dan mengetahui kondisi sosiologis Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Rembang dalam pelaksanaan Pemilu Tahun 2019.

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif, artinya data yang terkumpul kemudian diolah dengan cara dipilih, diklasifikasi secara sistematis, logis dan yuridis, dalam rangka mendapatkan gambaran umum untuk mendukung bahan penelitian melalui analisis data secara kualitatif. Penulis melakukan analisa dan menyusun data yang telah dikumpulkan kemudian menarik kesimpulan dan memberikan gambaran umum tentang pelaksanaan penelitian.

Pendekatan deskriptif kualitatif biasanya digunakan untuk

¹⁴ Soerjono Soekanto, "*Pengantar Penelitian Hukum*", UI-Press, Jakarta, 1986, hlm. 51.

menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang atau perilaku yang diamati, dan selanjutnya dikuatkan dengan sumber data primer dan sumber data sekunder.¹⁵

Pendekatan ini akan digunakan untuk menganalisis sekaligus menjawab permasalahan yang ada, yaitu bagaimanakah pelaksanaan netralitas aparatur sipil negara pada pemilu 2019 di Kabupaten Rembang dan bagaimanakah mekanisme penjatuhan sanksi kepada aparatur sipil negara yang tidak netral dalam Pemilu 2019 di Kabupaten Rembang.

3. Jenis dan Sumber Data

Di lihat dari cara memperolehnya terdapat dua jenis data yang digunakan dalam penelitian, yaitu data primer dan data data sekunder. Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari obeej yang diteliti. Sedangkan data sekunder yaitu data yang sudah dalam bentuk jadi.¹⁶

Data primer dalam penelitian ini adalah hasil wawancara dengan obyek penelitian, yaitu pelaku pelanggaran netralitas ASN pada Pemilu 2019 di Kabupaten Rembang, Komisioner Bawaslu Kabupaten rembang yang menangani proses penindakan pelanggaran netralitas ASN dan sejumlah saksi dalam proses penindakan pelanggaran netralitas ASN pada Pemilu 2019 di Kabupaten Rembang.

Sedangkan data sekunder dalam penelitian ini dilakukan untuk mendapatkan data yang dibutuhkan dalam penelitian, melalui literatur hukum atau peraturan perundang-undangan, serta pendapat para ahli yang

¹⁵ *Ibid.*, hlm.133.

¹⁶ Rianto Adi, “*Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*”, Granit, Jakarta, 2005. hlm.57.

berkorelasi dengan objek penelitian. Data sekunder dalam penelitian hukum dapat dibagi menjadi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari undang-undang, catatan resmi dalam perundang-undangan atau putusan-putusan hakim. Sedangkan bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.¹⁷

Penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara terhadap responden yang telah ditentukan. Metode wawancara ini digunakan untuk mendapatkan data berupa keterangan lisan dari narasumber atau responden tertentu sesuai dengan fokus penelitian yang dilakukan peneliti.

Sedangkan data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Adapun bahan hukum primer yang memiliki korelasi dengan penelitian, meliputi:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
- 3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil;
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil;
- 6) Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan

¹⁷ Peter Mahmud Marzuki, “*Penelitian Hukum*”, Prenadamedia Group, 2019, hlm. 181.

Reformasi Birokrasi Nomor B/71/M.SM.00.00/2017 tahun 2017 tentang Pelaksanaan Netralitas Bagi ASN Pada Penyelenggaraan Pilkada Serentak Tahun 2018, Pemilihan Legislatif Tahun 2019 dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019;

7) Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor B/94/M.SM.00.00/2019 tahun 2019 tentang Pelaksanaan Netralitas ASN pada Penyelenggaraan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Serta Pemilihan Legislatif Tahun 2019;

8) Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Sedangkan bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini, diantaranya:

- 1) Buku-buku ilmu hukum;
- 2) Jurnal ilmu hukum;
- 3) Internet dan bahan yang terkait dengan permasalahan yang dibahas.

4. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan tahapan dalam proses penelitian yang akan dilakukan, karena data merupakan fenomena yang akan diteliti. Pengumpulan data penelitian ini dilakukan oleh peneliti sendiri. Untuk mendapatkan data yang valid, peneliti menggunakan teknik dalam pengumpulan data yang tergantung pada jenis data yang digunakan.

Pengumpulan data primer diperoleh peneliti dengan cara teknik

wawancara terhadap responden yang telah ditentukan sebelumnya. Dalam proses wawancara ada dua pihak yang menempati kedudukan yang berbeda satu pihak sebagai pencari informasi dan pihak lain sebagai informan (responden).¹⁸

Wawancara dilakukan untuk memperoleh keterangan tentang informasi mengenai pelaksanaan Pemilu Tahun 2019 di Kabupaten Rembang. Proses wawancara ini dilakukan terhadap responden dengan persebaran sebagai berikut:

- a. Pelaku pelanggaran netralitas ASN pada Pemilu tahun 2019 di Kabupaten Rembang;
- b. Dua orang Anggota Bawaslu Rembang Divisi Pengawasan dan Hubungan antar Lembaga dan Divisi Penanganan Pelanggaran;
- c. Kepala Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Rembang;
- d. Saksi-saksi terkait pelanggaran netralitas ASN pada Pemilu 2019 di Kabupaten Rembang.

Sedangkan pengumpulan data sekunder diperoleh dari bahan kepustakaan. Data ini diperoleh dengan cara melakukan kajian kepustakaan untuk mendapatkan landasan teoritis, berupa pendapat-pendapat atau tulisan para ahli.

5. Teknik Analisis Data

Penelitian ini menggunakan teknik analisa data secara kualitatif.

Penelitian kualitatif merupakan penelitian untuk memahami fenomena

¹⁸ Rony Hanitijo Soemitro, *“Metodologi Penelitian Hukum”*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 47.

tentang apa yang dialami oleh subyek penelitian, kemudian di diskripsikan dalam bentuk kata-kata dan bahasa secara holistik.¹⁹

Data yang diperoleh dari studi lapangan maupun studi dokumen pada dasarnya merupakan data yang dianalisis secara diskriptif kualitatif. Selanjutnya data yang terkumpul tersebut dituangkan dalam bentuk narasi yang diuraikan secara logis, sistematis, kemudian dianalisis untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah dari tesis ini.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penyajian, sistematika pikir menyusun dan merumuskan rencana daftar isi dituangkan dalam bentuk narasi tiap bab sebagai berikut:

Bab I berjudul Pendahuluan, yang menggambarkan atau menguraikan lebih lanjut tentang latar belakang, rumusan masalah, keaslian penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II berjudul Tinjauan Pustaka, yang menguraikan tentang demokrasi dan pemilihan umum, netralitas aparatur sipil negara, Komisi aparatur sipil negara, Gambaran umum pelaksanaan Pemilu 2019 di Kabupaten Rembang, dan pengawasan tahapan Pemilu 2019 di Kabupaten Rembang.

Bab III berjudul Hasil Penelitian dan Pembahasan, berisi uraian mengenai hasil penelitian terhadap pelaksanaan netralitas aparatur sipil negara pada Pemilu tahun 2019 di Kabupaten Rembang dan mekanisme penjatuhan sanksi netralitas ASN dalam Pemilu 2019 di Kabupaten Rembang.

¹⁹ Lexy J. Moleong, “*Metode Penelitian Kualitatif*”, Remaja Rosdakarta, Bandung, 2017, hlm. 6

Bab IV berjudul Penutup, berisi kesimpulan dan saran dari hasil penelitian tentang netralitas aparatur sipil negara pada Pemilu 2019 di Kabupaten Rembang.

