

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) telah mencanangkan tujuan nasionalnya, yaitu membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Tujuan yang termaktub di dalam UUD 1945 tersebut merupakan sumber motivasi dan aspirasi perjuangan serta tekad bangsa Indonesia untuk tetap merdeka dan mewujudkan tujuan negara tersebut.¹

Untuk melaksanakan amanah membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam Pembukaan UUD 1945, diperlukan adanya birokrasi pemerintahan yang berkinerja baik. Pemerintah telah mencanangkan rencana aksi membuat pemerintah selalu hadir dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya. Untuk mewujudkannya, dibutuhkan Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai mesin utama birokrasi yang profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, mampu menyelenggarakan pelayanan publik yang berkualitas, serta mampu

¹ Ridwan dan Nurmalita Ayuningtyas Harahap, 2018, *Hukum Kepegawaian*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: UII Press, hlm. 5

menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.²

Hal ini sesuai dengan yang disebutkan dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (UU No.5/2014) bahwa ada tiga fungsi ASN yaitu sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayanan publik, dan perekat serta pemersatu bangsa. Sebagai pelaku utama dalam pelayanan publik, ASN kerap dihadapkan pada pilihan yang menyulitkan akibat adanya politisasi ASN. Seperti ASN yang harus tunduk pada atasannya yang sekaligus sebagai Pejabat Pembinaan Kepegawaian (PPK) di daerah. Kepala daerah yang berstatus sebagai pejabat politik karena dipilih melalui proses politik yaitu pemilihan bertindak sebagai PPK yang berwenang melakukan pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian ASN.³ Hal inilah yang kemudian menjadi awal dari persoalan dalam pembentukan karakter seorang ASN, sehingga tujuan dari ASN yang memiliki independensi, objektivitas dan transparan dalam pelayanan publik menjadi sulit atau bahkan tidak dapat tercapai. Oleh sebab itu mau tidak mau ASN dihadapkan pada pilihan yang sulit, disatu sisi untuk menjaga profesionalitas dan netralitasnya, sementara disisi lain untuk memastikan kepentingan karier.⁴

Dalam konteks sebagai pelayanan publik, netralitas ASN sangat penting untuk memastikan birokrat tidak akan berubah dalam penyediaan pelayanan publik, siapapun yang menjadi penguasa pemerintahan. Dengan kata lain, ASN

² Republik Indonesia, “Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara”, Lembaran Negara R.I Tahun 2014 Nomor 6, penjelasan umum paragraf pertama.

³ Nuraida Mokhsen, 2019, “Menjaga Netralitas Asn Dalam Pemilu”, *Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau*, Vol. 1, No. 1, hlm. 56.

⁴ Fritz Edward Siregar, 2020, *Aparatur Sipil Negara Dalam Perebutan Kekuasaan Di Pilkada*, Jakarta: Konpress, hlm. 24.

akan terus menjalankan tugas dan fungsinya untuk memberikan pelayanan publik secara profesional, netral dan berkualitas, meskipun terjadi pergeseran kepemimpinan pemerintahan.⁵

Berdasarkan Pasal 2 Huruf (f) UU No.5/2014 bahwa salah satu asas penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN adalah netralitas. Makna netralitas adalah bebasnya Pegawai ASN dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan partai tertentu.⁶ Pasal 12 UU No.5/2014 menyebutkan bahwa Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintah dan membangun nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Sementara itu dalam Penjelasan Umum Paragraf 4 UU No.5/2014 upaya menjaga netralitas ASN dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan ASN, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan, ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Netralitas ASN selalu menjadi isu dan pemberitaan yang banyak mendapat sorotan publik khususnya pada saat menjelang pelaksanaan hingga berakhirnya Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Posisi ASN sebagai pelayan masyarakat dan pelaksana jalannya pemerintahan tidak lepas dari sorotan publik karena mampu menggerakkan potensi sosial dan politik. ASN harus bebas dari segala bentuk pengaruh mana pun dan tidak memihak pada kepentingan siapa pun termasuk dalam Pilkada. Birokrasi pemerintahan akan kuat jika para ASN

⁵ *Ibid.*, hlm. 21.

⁶ Sri Hartini, 2009, "Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS)", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 9, No. 3, hlm. 259.

bersikap netral dari segala kepentingan, sehingga ketidaknetralan ASN akan berdampak pada adanya diskriminasi layanan, munculnya kesenjangan dalam lingkup ASN, adanya konflik atau benturan kepentingan, dan ASN menjadi tidak profesional.⁷

Undang-undang yang mengatur tentang Pilkada yakni Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 (selanjutnya disebut UU No.10/2016) tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 (selanjutnya disebut UU No.1/2015) tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang atau biasa disebut Undang-Undang Pilkada (UU Pilkada) lahir dalam rangka menjamin pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan secara demokratis sebagaimana amanat Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Pemilihan yang demokratis dapat terwujud apabila kedaulatan rakyat dan demokrasi dari rakyat telah dijunjung tinggi sebagai syarat utama dalam sebuah pemilihan.⁸

Kaitannya dengan netralitas ASN, di dalam Pasal 7 UU Pilkada telah disebutkan secara jelas bahwa apabila terdapat seorang ASN ingin mendaftarkan diri sebagai bakal calon kepala daerah, maka seorang tersebut harus terlebih dahulu mengundurkan diri sebagai ASN sejak mendaftar diri sebagai calon kepala daerah. Oleh sebab itu sebenarnya persoalan netralitas ASN merupakan satu kesatuan dalam upaya mewujudkan Pilkada yang demokratis. Adapun ketentuan yang mewajibkan seorang ASN harus mengundurkan diri apabila

⁷ Sekretaris KemenpanRB, “*Netralitas ASN Menjamin Birokrasi Kuat*, www.menpan.go.id/, dikunjungi pada tanggal 12 Februari 2023 Jam 10.00.

⁸ Nikmatul Huda, 2013, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 267.

mencalonkan diri sebagai kepala daerah terdapat dalam Pasal 7 ayat (2) huruf e UU No.10/2016 yaitu :

“menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil serta Kepala Desa atau sebutan lain sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta pemilihan”

Selain aturan pengunduran diri ASN yang ingin berkontestasi dalam Pilkada, UU Pilkada juga mengatur mengenai larangan bagi petahana untuk melibatkan ASN dalam kegiatan Pilkada. Dalam ketentuan Pasal 70 ayat (1) huruf b UU No.1/2015 dinyatakan bahwa pasangan calon kepala daerah dilarang melibatkan ASN, anggota Polri, dan anggota TNI dalam kegiatan kampanye, serta Pasal 70 ayat (3) mewajibkan bagi petahana (*incumbent*) untuk cuti selama masa kampanye, ketentuan tersebut diatur bertujuan salah satunya untuk menjaga netralitas ASN. Ada pula dalam ketentuan Pasal 71 ayat (1) UU No.1/2015 menyatakan :

“Pejabat Negara, Pejabat Aparatur Sipil Negara, dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dilarang Membuat Keputusan dan/atau Tindakan yang Menguntungkan atau Merugikan Salah Satu Calon selama masa Kampanye”.

Persoalan netralitas ASN juga menjadi objek pengawasan selama Pilkada berlangsung, bahwa terdapat empat jenis pelanggaran pemilihan diantaranya pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, pelanggaran pidana dan pelanggaran lainnya yang memiliki arti tersusun diluar regulasi pemilu salah satunya pelanggaran netralitas ASN.⁹ Pelanggaran terhadap netralitas ASN memang masih sering timbul dalam Pilkada. Pada satu sisi, ASN adalah aparatur

⁹ I Wayan Yoga Pratama Putra, I Nyoman Gede Sugiarta, Luh Putu Suryani, 2022, “Sanksi Terhadap Pelanggaran ASN Yang Terbukti Berpolitik Praktis Dalam Pilkada Serentak”, *Jurnal Konstruksi Hukum*, Vol. 3, No. 2, hlm. 313.

pemerintah yang dituntut melaksanakan tugas pemerintahan untuk memberikan pelayanan publik, sedangkan di sisi lain ASN juga anggota masyarakat yang memiliki kepentingan-kepentingan politis maupun ekonomis yang menyangkut pilihannya dalam Pilkada. Seringkali kepentingan-kepentingan tersebut lebih dominan sehingga yang diharapkan sebagai pemilihan yang jujur dan adil tidak terpenuhi.¹⁰

Selain pengaturan netralitas ASN terdapat pada undang-undang, pengaturan lain tentang netralitas ASN dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 tahun 2004 (selanjutnya disebut PP No.43/2004) tentang pembinaan Jiwa Korps dan Kode etik PNS dan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 (selanjutnya disebut PP No.53/2010) tentang Disiplin PNS, serta Peraturan Pemerintah Nomor Nomor 94 Tahun 2021 (selanjutnya disebut PP No.94/2021) Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Dalam Pasal 5 huruf (n) PP No.94/2021 menyebutkan memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara: ikut kampanye, menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS, sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain, sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara, membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye, mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan

¹⁰ Sutrisno, 2019, "Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 26, No. 3, hlm. 524.

calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat, memberikan surat dukungan disertai fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk. Maka ASN yang tidak menaati ketentuan pada Pasal 5 akan dijatuhi Hukuman Disiplin.

Upaya mewujudkan ASN yang netral dan tidak terpengaruh kekuatan politik sampai sekarang memang belum pernah terwujud. Oleh sebab itu, Untuk menjaga dan mengawasi serta mewujudkan ASN yang netral dalam Pilkada, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) dan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) merupakan lembaga dalam mengawasi netralitas ASN dalam Pilkada.

Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) memiliki kewenangan mengawasi pelaksanaan tahapan-tahapan Pemilu, menerima laporan-laporan dugaan Pemilu, menangani dugaan pelanggaran pemilu, dan menindak lanjuti temuan atau laporan kepada instansi yang berwenang. Bawaslu juga termasuk dalam menangani netralitas ASN sebagaimana terdapat dalam Pasal 3 Peraturan Bawaslu Nomor 6 tahun 2018 (selanjutnya disebut Perbawaslu No.6/2018) Tentang Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia bahwa :

“Netralitas Pegawai ASN, Anggota TNI, dan Anggota Polri dapat menjadi objek pengawasan Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam hal tindakan Pegawai ASN, Anggota TNI, dan Anggota Polri berpotensi melanggar ketentuan sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu dan/atau Pemilihan serta melanggar kode etik dan/atau disiplin masing-masing lembaga/instansi”.

Selanjutnya Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) berdasarkan Pasal 19 UU No.5/2014 hadir sebagai lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik yang mana keberadaannya diperkuat dalam Pasal 25 ayat (2) huruf b bahwa untuk menyelenggarakan kekuasaan, Presiden mendelegasikan sebagian kekuasaannya kepada KASN yang berkaitan dengan kewenangan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan manajemen ASN untuk pengawasan terhadap penerapan asas serta kode etik dan kode perilaku ASN.¹¹

Kerjasama antara KASN dan Bawaslu dilakukan dengan cara koordinasi serta menyampaikan data hasil temuan dan laporan yang telah dilakukan oleh Bawaslu kemudian ditindaklanjuti oleh KASN terkait pelanggaran netralitas pegawai ASN.¹² Pelaksanaan rekomendasi KASN merupakan kewenangan Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pejabat Yang Berwenang.

Oleh sebab itu terkait pengawasan dan penegakan hukum terhadap pelanggaran netralitas ASN pada Pilkada serentak 2020 diatur lebih lanjut dalam Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Dalam Negeri, Kepala Badan Kepegawaian Negara, Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara, dan Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 05 Tahun 2020, Nomor 800-2836 Tahun 2020, Nomor 167/KEP/2020 Nomor 6/SKB/KASN/9/2020, Nomor 0314 tentang Pedoman Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2020 menyebutkan seluruh pegawai

¹¹ Nathan Samuel Victor Pesak, Jacobus Ronald Mawuntu, Donna Okthalia Setiabudhi, 2023, "Penegakan Hukum Terkait Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Kota Bitung", *Journal on Education*, Vol. 5, No. 2, hlm. 4141.

¹² Novrida Wulandari, Adianto, 2020, "Kinerja Komisi Aparatur Sipil Negara Sebagai Lembaga Pengawas Netralitas Aparatur Sipil Negara", *Jurnal Humaniora*, Vol. 4, No. 1, hlm. 170.

ASN wajib menjaga netralitas, soliditas, dan jiwa korps dalam menyikapi situasi politik yang ada agar tidak terpengaruh untuk melakukan kegiatan yang mengarah pada keberpihakan atau ketidaknetralan. Netralitas ini berarti setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.

Adapun sejumlah aktivitas yang masuk berkategori pelanggaran netralitas meliputi:

1. Kampanye atau sosialisasi media sosial (*posting, comment, share, like*).
2. Menghadiri deklarasi pasangan bakal calon atau calon peserta pilkada.
3. Melakukan foto bersama bakal calon atau Pasangan calon dengan mengikuti simbol gerakan tangan/gerakan yang mengindikasikan keberpihakan.
4. Menjadi pembicara atau narasumber dalam kegiatan partai politik, kecuali untuk menjelaskan kebijakan Pemerintah terkait dengan tugas dan fungsinya atau berkenaan dengan keilmuan yang dimilikinya sepanjang dilakukan dalam rangka tugas kedinasan, disertai dengan surat tugas dari atasan.
5. Bagi pegawai ASN yang tidak cuti di luar tanggungan negara melakukan pendekatan ke parpol dan masyarakat (bagi calon independen) dalam rangka untuk memperoleh dukungan terkait dengan pencalonan pegawai ASN yang bersangkutan dalam Pilkada sebagai bakal calon kepala daerah atau wakil kepala daerah.
6. ASN yang mendeklarasikan diri sebagai paslon kepala daerah atau wakil kepala daerah tanpa cuti di luar tanggungan negara (CLTN).
7. Memasang spanduk atau baliho yang mempromosikan dirinya atau orang lain sebagai bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah.

8. Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan (pertemuan, ajakan, imbauan, seruan, dan pemberian barang) termasuk penggunaan barang yang terkait dengan jabatan atau milik pribadi untuk kepentingan bakal calon atau pasangan calon.
9. Ikut sebagai pelaksana sebelum dan sesudah kampanye.
10. Menjadi peserta kampanye dengan memakai atribut partai/atribut PNS/tanpa atribut dan mengerahkan PNS atau orang lain.
11. Mengikuti kampanye bagi suami atau istri calon kepala daerah yang berstatus sebagai pegawai ASN dan tidak mengambil cuti di luar tanggungan negara (CLTN).
12. Memberikan dukungan ke calon kepala daerah (calon independen) dengan memberikan fotokopi KTP.
13. Ikut sebagai peserta kampanye dengan fasilitas negara.
14. Menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatan dalam kampanye.
15. Membuat keputusan yang dapat menguntungkan atau merugikan Pasangan calon selama masa kampanye.
16. Menjadi anggota dan/pengurus partai politik.

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 oleh ASN.¹³

Pada Pilkada serentak 2020 di Sumatera Barat terdapat 71 orang ASN diduga melanggar netralitas. Hal ini tentu sudah bertentangan dengan kode etik ASN sebagaimana yang dituangkan dalam UU No.5/2014.¹⁴ Berdasarkan data Bawaslu Sumatera Barat bahwa sebanyak 71 orang pelanggar netralitas ASN di Sumatera Barat tersebar di lingkup pemprov dan kab/kota diantaranya, Pemprov Sumbar terdapat 2 orang ASN, Kota Solok 8 orang ASN, Kab. Agam 1 orang ASN, Kab. Limapuluh Kota 2 orang ASN, Kab. Padang Pariaman 9 orang ASN, Kab. Pasaman 19 orang ASN, Kab. Pesisir Selatan 3 orang ASN, Kab. Sijunjung 8 orang ASN, Kab. Solok 7 orang ASN, Kab. Pasaman Barat 5 orang ASN, Kab. Tanah Datar 1 orang ASN, Kota Sawahlunto 1 orang ASN, Kab. Solok Selatan 3 orang ASN, dan Kota Bukittinggi 2 orang ASN. Beberapa bentuk pelanggaran netralitas ASN di Sumatera Barat diantaranya melakukan pendekatan ke partai politik, berpihak kepada salah satu pasangan calon, menghadiri deklarasi pasangan calon, ASN memberikan dukungan melalui media sosial/masa, deklarasi menggunakan spanduk, menghadiri deklarasi calon bupati, menghadiri kampanye pasangan calon menghadiri deklarasi kemenangan calon. Oleh sebab itu jenis sanksi secara umum yang dijatuhkan berupa sanksi moral, hukuman disiplin sedang dan ada juga dikategorikan bukan pelanggaran netralitas ASN.¹⁵

¹³ M. Dhofarul Muttaqin, 2021, "Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilu 2019 Di Kabupaten Rembang", Tesis Universitas Muria Kudus, Jawa Tengah, hlm. 7.

¹⁴ Biro Humas Bawaslu Sumbar, "*Pilkada: Incumbent dan Netralitas ASN*", www.sumbar.bawaslu.go.id/, dikunjungi pada tanggal 12 Februari 2023 Jam 12.00.

¹⁵ Alni, Ketua Bawaslu Sumbar, *wawancara*, Kantor Bawaslu Sumbar, Padang, 17 Mei 2023.

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis tertarik melakukan penelitian dengan Judul **“Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pilkada Serentak 2020 Di Sumatera Barat”**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang terdapat pada latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan pokok dalam penelitian ini, yaitu :

1. Bagaimana mekanisme penanganan pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara dalam pemilihan kepala daerah 2020 ?
2. Bagaimana penegakan hukum terhadap pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara dalam pemilihan kepala daerah 2020 di Sumatera Barat ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan Rumusan Masalah yang timbul di atas, maka tujuan dilakukan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis mekanisme penanganan pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara dalam pemilihan kepala daerah 2020
2. Untuk mengetahui dan menganalisis penegakan hukum terhadap pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara dalam pemilihan kepala daerah 2020 di Sumatera Barat

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi peneliti baik secara teoritis maupun secara praktis sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi Aparat Penegak Hukum Netralitas ASN yakni Bawaslu, Komisi

Aparatur Sipil Negara (KASN), dan Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) untuk bertindak tegas terhadap pelanggaran netralitas ASN. Kajian hukum secara ilmiah melalui penelitian, seminar dan diskusi-diskusi dapat menjadikan hasil penelitian ini sebagai bagian dari kajian pustaka.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan sumbangan pemikiran bagi Pemerintah, Pemerintah daerah dalam merancang kebijakan mengenai penegakan hukum terhadap penanganan pelanggaran netralitas ASN yang secara tegas dan menutup kemungkinan ketidaknetralan ASN.
- b. Hasil Penelitian ini bisa menjadi bahan referensi oleh pembaca, baik pembuat undang-undang, akademisi, praktisi, maupun masyarakat.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan informasi dan penelusuran yang telah penulis lakukan baik dari perpustakaan Pascasarjana Universitas Andalas terhadap hasil-hasil penelitian yang ada, maupun melakukan pencarian melalui media elektronik ternyata belum ada yang melakukan penelitian mengenai Penegakan Hukum terhadap pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pilkada Serentak 2020 di Sumatera Barat. Adapun hasil penelusuran penelitian tesis terdahulu yang mendekati adalah sebagai berikut:

Tabel 1. 1 Penelusuran Penelitian Tesis Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul Tesis	Universitas	Kajian
1	Mega M. Mawuntu	Tinjauan Yuridis Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada	Mahasiswa Pascasarjana Unsrat, Manado	Kajian penelitian ini menitikberatkan pada aspek hak asasi manusia

		Pemilihan Kepala Daerah Dalam Prespektif Hak Asasi Manusia Di Indonesia”.		dengan menggunakan metode pendekatan penelitian yuridis normative yang bersifat kualitatif
2	M. Dhofarul Muttaqin	Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilu 2019 Di Kabupaten Rembang	Universitas Muria Kudus, 2021	Pelaksanaan netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pemilu 2019 di Kabupaten Rembang dan mekanisme penjatuhan sanksi kepada Aparatur Sipil Negara yang tidak netral dalam Pemilu 2019 di Kabupaten Rembang
3	La Ode Muh. Amin	Netralitas Birokrat Pemerintahan pada Dinas Pendidikan Kota Makassar dalam Pemilukada di Kota Makassar (Pemilihan Walikota Makassar tahun 2008)	Universitas Hasanuddin, 2013	Kajian penelitian ini berkaitan dengan sikap aparat birokrasi dalam pemilukada (Netralitas) dan faktor-faktor apa yang memengaruhi sikap netralitas aparat birokrasi pemerintahan dalam pemilukada
4	Matias Neis Watunglawar	Perwujudan Asas Netralitas Birokrasi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara	Universitas Jember, 2015	Kajian penelitian ini berkaitan dengan apakah UU Nomor 5 Tahun 2014 telah mewujudkan asas netralitas birokrasi, dan konsep birokrasi yang netral dan bebas dari intervensi politik

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Kata teori berasal dari kata *theoria* yang artinya pandangan atau wawasan. Kata teori mempunyai berbagai arti, pada umumnya teori diartikan sebagai pengetahuan yang hanya dalam alam pikiran tanpa dihubungkan dengan kegiatan-kegiatan yang bersifat praktis untuk melakukan sesuatu. Teori dapat juga digunakan untuk suatu gambaran masa depan.¹⁶ Dalam setiap penelitian harus disertai dengan pemikiran-pemikiran teoritis, oleh karena adanya hubungan timbal balik yang erat antara teori dengan kegiatan pengumpulan, pengelolaan, analisa dan konstruksi data.¹⁷

Teori juga menguraikan jalan pikiran menurut kerangka yang logis, artinya mendudukan masalah penelitian yang telah dirumuskan dalam kerangka teoritis yang relevan, yang mampu menerangkan masalah tersebut.¹⁸

Adapun teori-teori yang dipakai dalam penelitian ini adalah:

a. Teori Netralitas Birokrasi

Istilah birokrasi (*bureaucracy*) diperkenalkan oleh Baron de Grimm dan dimunculkan oleh Vincent de Gourney melalui suratnya tertanggal 1 Juli 1764 yang ditulis Baron de Grim, merujuk gagasan Gourney yang mengeluh tentang pemerintahan yang melayani dirinya

¹⁶ Sudikno Mertokusumo, 2012, *Teori Hukum*, Edisi Revisi, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, hlm. 4.

¹⁷ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, hlm. 122.

¹⁸ Made Wiratha, 2006, *Pedoman Penulisan Usulan Penelitian, Skripsi dan Tesis*, Yogyakarta: Andi Publisher, hlm. 6.

sendiri. De Gourney menyebutkan kecenderungan itu sebagai penyakit yang disebutnya *bureaumania*.¹⁹

Pada awal abad 19 di Eropa, birokrasi seringkali menjadi sasaran dari cemooh dan kritikan karena dianggap malas dan tidak efisien, karena para pejabatnya dianggap sewenang-wenang dan dianggap terlalu banyak ikut campur dalam kehidupan sosial dan menyalahgunakan kekuasaannya. Dalam pustaka ilmu administrasi dikenal tiga orang pakar yang senantiasa dijadikan rujukan dalam membahas tentang netralitas birokrasi yaitu Georg Wilhelm Friedrich Hegel, Karl Marx, dan Max Weber.²⁰

GWF Hegel (1770-1831) merupakan seorang filsuf idealis Jerman, GWF Hegel dalam karyanya *Philosophy of Right* pada tahun 1821 adalah pemikir pertama yang membedakan antara negara dengan *civil society*. ia menciptakan terminologi *burgerlichen gesellschafts* sebagai domain privat yang dibedakan dengan *der staat* sebagai domain publik. Hegel mengembangkan gagasan *civil society* dalam tiga wilayah yaitu keluarga, *civil society* dan negara. Keluarga adalah ruang pribadi dimana terdapat hubungan individu yang harmonis, *civil society* adalah tempat bagi pemenuhan kepentingan ekonomi individu-individu dan kelompok, dan negara adalah aktor yang mempunyai kekuasaan politik sebagai representasi ide universal untuk melindungi kepentingan politik warga negara. Dengan demikian Hegel mengatakan untuk menghubungkan

¹⁹ Muhammad, 2018, *Birokrasi (Kajian Konsep, Teori Menuju Good Governance)*, Lhokseumawe: Unimal Press, hlm. 9.

²⁰ Miftah Thoha, 2012, *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia*, Yogyakarta: Metapenal Institute, hlm. 3.

antara kepentingan rakyat dengan kepentingan negara maka dibutuhkan birokrasi. Rakyat ini terdiri atas para profesional dan pengusaha yang mewakili dari berbagai kepentingan khusus, sedangkan negara mewakili kepentingan-kepentingan umum. Di antara kedua hal ini, birokrasi pemerintah merupakan perantara (medium) yang memungkinkan pesan-pesan dari kepentingan khusus tersebut tersalurkan ke kepentingan umum. Sebagai perantara kepentingan khusus dengan kepentingan umum, antara kepentingan sosial dan politik, masyarakat dengan pemerintah, birokrasi seharusnya netral.²¹

Karl Heinrich Marx (1818-1883), Teori Karl Marx tentang birokrasi berasal dari teori mengenai *historical materialisme* (analisis terhadap sejarah) terutama mengenai pertentangan kelas, asal muasal birokrasi dapat ditemukan dalam empat sumber: agama, pembentukan negara, perdagangan, dan teknologi. Dalam analisisnya birokrasi Marx berpendapat bahwa birokrasi harus memihak pada kelas (tidak netral). Menurut Marx negara itu tidak mewakili kepentingan umum akan tetapi mewakili kepentingan khusus dari kelas dominan. Dari perspektif ini maka birokrasi itu sebenarnya merupakan perwujudan kelompok sosial yang amat khusus, lebih tepatnya birokrasi itu menurut Marx merupakan suatu instrumen di mana kelas dominan melaksanakan dominasinya atas kelas sosial lainnya. Dalam hal ini, jelas masa depan dan kepentingan birokrasi menurut konsepsi Marx pada tingkat tertentu menjalin

²¹ Aswin Eka Adhi dan Herman, 2009, "Netralitas Pegawai Negeri Sipil: Tinjauan Teori Dan Praktik Di Indonesia", *Jurnal kebijakan dan Manajemen PNS*, Vol. 3, No.1, hlm. 91.

hubungan sangat intim dengan kelas yang dominan dalam suatu negara.²² Karena Marx memandang, bahwa birokrasi memiliki kepentingan tertentu, dengan demikian mau tidak mau akan terlibat dalam pertarungan merebut kekuasaan sehingga birokrasi adalah bagian yang tak terpisahkan dari arena politik dalam negara modern.²³

Maximilian Weber (1864-1920) dalam karyanya yang terkenal politik sebagai panggilan, Weber mendefinisikan negara sebagai sebuah lembaga yang memiliki monopoli dalam penggunaan kekuatan fisik secara sah, sebuah definisi yang menjadi penting dalam studi tentang ilmu politik barat modern. Menurutnya 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.²⁴ Salah satu konsep ideal birokrasi menurut weber adalah prinsip netral yakni suatu birokrasi melaksanakan kewajiban dalam semangat *formalistic impersonality* (formal nonpribadi), artinya tanpa perasaan simpati atau tidak simpati. Dalam prinsip ini, seorang pejabat dalam menjalankan tugas jabatannya terlepas dari pertimbangan yang bersifat pribadi. Dengan menghilangkan pertimbangan yang bersifat pribadi dalam urusan jabatan, berarti suatu prakondisi untuk sikap tidak memihak dan juga untuk efisiensi.²⁵

²² *Ibid.*,

²³ Eva Etzioni-Halevy, 2011, *Demokrasi & Birokrasi sebuah dilema politik*, Yogyakarta: Asram Foundation, hlm. 35.

²⁴ Aswin Eka Adhi dan Herman, 2009, *Op. Cit.*, hlm. 92

²⁵ Bintoro Tjokroamidjojo, 1984, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, Jakarta: LP3S, hlm. 73.

Jadi dari ketiga pendapat diatas dapat disimpulkan Hegel dan Weber dengan argumentasinya masing-masing sepakat bahwa birokrasi harus netral, sedangkan Karl Marx berpendapat bahwa birokrasi tidak boleh netral dan harus memihak, yakni memihak pada kelas yang dominan.

ASN merupakan salah satu bagian dari reformasi birokrasi,²⁶ terkait dengan netralitas birokrasi ASN di Indonesia, Martini menyebutkan bahwa netralitas birokrasi adalah menempatkan pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik yang tidak dipengaruhi oleh kekuatan politik. Netralitas birokrasi penting dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat secara efektif dan efisien. Sedangkan menurut Mokhsen pemahaman netralitas ASN di Indonesia masih terlalu dominan pada aspek politik, idealnya netralitas mengacu pada makna *impartiality* yaitu bebas kepentingan, bebas intervensi, bebas pengaruh, adil, objektif, dan tidak memihak.²⁷

b. Teori Efektivitas Hukum

Hukum berfungsi untuk mencapai keadilan (*gerechtigheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*), Kepastian hukum (*rechtssicherheit*). Sudikno Mertokusumo mengungkapkan sebuah adagium “*restitution in integrum*” Hukum dalam kehidupan manusia berfungsi sebagai sebuah alat untuk mengembalikan keadaan ke keadaan semula, artinya dengan

²⁶ Republik Indonesia, “Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara”, Lembaran Negara R.I Tahun 2014 Nomor 6, menimbang huruf c.

²⁷ Komisi Aparatur Sipil Negara, 2019, *Pengawasan Penegakan Netralitas Impartiality Aparatur Sipil Negara*, Jakarta: KASN, hlm. 6.

adanya hukum, keadaan dimana kepentingan setiap orang tidak berbenturan dan dilindungi dapat terpenuhi.²⁸

Optimalisasi untuk mencapai tujuan hukum memerlukan cara dan strategi yang tersusun secara terstruktur dan detail. Hukum yang dimuat dalam suatu peraturan perundang-undangan negara, akan berlaku sejak tanggal diundangkannya peraturan tersebut. Saat mulai berlaku peraturan tersebut, tentunya tidak semestinya berjalan dengan baik sesuai apa yang diharapkan. Penerapan hukum seringkali bertolak belakang dengan tingkah laku manusia, sehingga terjadi pelanggaran terhadap peraturan yang sudah berlaku. Dengan demikian Efektivitas Hukum mejadi dasar kajian untuk menentukan apakah suatu peraturan yang sudah berlaku telah terlaksana atau belum.

Menurut Soerjono Soekanto mengatakan bahwa efektif adalah taraf sejauh mana suatu kelompok dapat mencapai tujuannya. Sehingga hukum dapat dikatakan efektif jika terdapat dampak hukum yang positif, pada saat itu hukum mencapai sasarannya dalam membimbing ataupun merubah perilaku manusia sehingga menjadi perilaku hukum. Sehubungan dengan persoalan efektivitas hukum, pengidentikkan hukum tidak hanya dengan unsur paksaan eksternal namun juga dengan proses pengadilan. Ancaman paksaan pun merupakan unsur yang mutlak ada agar suatu kaidah dapat dikategorikan sebagai hukum, maka tentu saja

²⁸ Sudikno Mertokusumo, 1999, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 145.

unsur paksaan inipun erat kaitannya dengan efektif atau tidaknya aturan hukum.²⁹

Efektivitas hukum berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan/atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Hukum dapat efektif jikalau faktor-faktor yang mempengaruhi hukum tersebut dapat berfungsi dengan sebaik-baiknya. Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto mengatakan bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor:³⁰

- a. Faktor hukumnya sendiri.
- b. Faktor penegak hukum
- c. Faktor sarana atau fasilitas.
- d. Faktor masyarakat.
- e. Faktor kebudayaan.

2. Kerangka Konseptual

Kerangka Konseptual adalah representasi visual dari konsep-konsep khusus yang membentuk kumpulan informasi yang relevan dengan istilah yang akan dijelaskan atau dibahas dalam suatu karya ilmiah. Kerangka konseptual dalam penulisan karya ilmiah melibatkan lima ciri utama, yakni (a) konstitusi, (b) undang-undang hingga peraturan-peraturan yang lebih rendah, (c) traktat, (d) yurisprudensi, dan (e) definisi operasional. Semua

²⁹ Soerjono Soekanto, 1988, *Efektivitas Hukum dan pengaturan sanksi*, Bandung: Ramadja Karya, hlm. 80.

³⁰ Soerjono Soekanto, 2007, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 5.

aspek tersebut dapat dijelaskan secara terperinci dalam penyusunan tulisan karya ilmiah, menjadi elemen kunci yang membentuk landasan konsep.³¹

Dalam kerangka konseptual ini akan dijelaskan beberapa keterkaitan dengan variabel yang diteliti sebagai berikut:

1. Penegakan Hukum

Penegakan hukum adalah langkah-langkah yang diambil untuk memastikan bahwa norma-norma hukum berfungsi secara efektif sebagai panduan perilaku dalam hubungan hukum di dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Jika dilihat dari perspektif subjek, penegakan hukum dapat dilakukan oleh berbagai subjek yang beragam, atau dapat diinterpretasikan sebagai upaya penegakan hukum oleh subjek dalam arti yang lebih terbatas. Dalam pengertian yang lebih luas, proses penegakan hukum melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Setiap orang yang mengikuti aturan normatif atau melakukan atau tidak melakukan sesuatu berdasarkan norma-norma hukum yang berlaku dianggap menjalankan atau menegakkan hukum. Dalam pengertian yang lebih sempit, dari perspektif subjeknya, penegakan hukum diartikan sebagai upaya dari aparat penegak hukum tertentu untuk memastikan bahwa suatu aturan hukum diterapkan sebagaimana mestinya. Dalam memastikan penerapan hukum, jika diperlukan, aparat penegak hukum diberi wewenang untuk menggunakan daya paksa.³²

³¹ Salim HS dan Erlies Septianan Nurbaini, 2013, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta: Raja Grafindo, hlm. 20.

³² Jimly Asshiddiqie, "Penegakan Hukum", Makalah di sajikan melalui web <http://www.jimly.com/>, dikunjungi pada tanggal 10 Februari 2023 Jam 12.25.

2. Netralitas ASN

ASN adalah elemen yang sangat penting dalam menjalankan pemerintahan, dan oleh karena itu, memiliki sikap profesional dan berintegritas menjadi hal yang krusial. Untuk mencapai tujuan tersebut, diperlukan sikap netralitas sebagai dasar yang mengatur pelaksanaan kebijakan dan manajemen ASN. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), netralitas ASN diartikan sebagai keadaan dan sikap netral, yang berarti tidak memihak atau bebas. Pandangan ini sejalan dengan pendapat Eko Prasajo, yang menyatakan bahwa netralitas merupakan salah satu asas penting dalam pelaksanaan kebijakan dan manajemen ASN. Inti dari netralitas melibatkan:

- a. Dalam memberikan pelayanan publik, menonjolkan komitmen, integritas moral, dan rasa tanggung jawab.
- b. Tidak adanya preferensi atau kecenderungan pihak tertentu dalam melaksanakan tugas sebagai manifestasi sikap profesional.
- c. Tidak terjadi pertentangan antara kepentingan-kepentingan yang ada saat menjalankan tugas.
- d. Melaksanakan tugas, status, kekuasaan, dan jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.

Definisi lain tentang netralitas, menurut Marbun, adalah sikap Pegawai Negeri Sipil yang tidak terikat dengan kepentingan politik dan tidak terlibat dalam proses politik dari partai tertentu. Dalam konteks pemilihan umum (pemilu) dan pemilihan kepala daerah (pilkada), yang menjadi lingkup pengawasan Bawaslu, netralitas diartikan sebagai

perilaku atau sikap yang tidak memihak, terutama selama periode pemilihan kepala daerah, dan tidak memberikan dukungan baik secara terang-terangan maupun secara rahasia selama kampanye. Sikap netralitas ini dapat tercermin dalam tindakan berikut.³³

- a. Sikap tidak terlibat yang dapat dilakukan dengan perilaku tidak menjadi peserta kampanye ataupun menjadi tim sukses calon tertentu. ASN juga dilarang memakai atribut partai maupun PNS dalam mendukung calon kandidat.
- b. Sikap tidak memihak artinya tidak terlibat hal yang menguntungkan kandidat calon dengan membuat keputusan. Tidak terlibat kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan kandidat calon tertentu berupa ajakan, pertemuan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat. Selain itu tidak membantu menggunakan fasilitas dari negara dengan memanfaatkan jabatan untuk kandidat calon tertentu

3. Pilkada serentak 2020 di Sumatera Barat

Pemilihan umum (pemilu) / Pemilihan Kepala Daerah (pilkada) merupakan sarana yang bersifat demokratis untuk membentuk sistem kekuasaan negara yang berkedaulatan rakyat dan permusyawaratan perwakilan yang digariskan oleh UUD NRI 1945. Kekuasaan yang lahir dengan pemilu adalah kekuasaan negara yang lahir dari bawah menurut kehendak rakyat dan dipergunakan sesuai dengan keinginan rakyat, oleh rakyat, menurut sistem permusyawaratan perwakilan. Karena

³³ Badan Pengawas Pemilihan Umum, "Modul Netralitas ASN", <https://si-asn.bawaslu.go.id/>, dikunjungi pada tanggal 15 Februari 2023 Jam 09.15.

hanya dalam konteks demikian negara akan benar-benar memancarkan sebagai kewibawaan yang mampu memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur serta tetap memegang teguh ciri-ciri moral rakyat yang luhur.³⁴

Pilkada serentak 2020 di Sumatera Barat merupakan suatu proses untuk memilih kepala daerah di tingkat provinsi dan kabupaten/kota yaitu pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta wali kota dan wakil wali kota. Pengisian jabatan kepala daerah ditingkat provinsi adalah sama dengan pengisian jabatan kepala daerah di kabupaten kota, yaitu dipilih secara langsung oleh rakyat. Konstitusi memberi dasar bahwa pemilihan umum kepala daerah diselenggarakan secara demokratis (Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyatakan: “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis”)

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris. Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji menjelaskan, bahwa penelitian hukum empiris adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data primer.³⁵

³⁴ Marsono, 1996, *Pemilihan umum 1997: pedoman, peraturan, dan pelaksanaan*, Jakarta: Djambatan, hlm. 1.

³⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2010, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 14.

Penelitian hukum empiris merupakan salah satu jenis penelitian hukum yang menganalisis dan mengkaji bekerjanya hukum di dalam masyarakat.³⁶

2. Sifat 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 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.³⁷ Pendekatan ini akan digunakan untuk menganalisis sekaligus menjawab permasalahan yang ada, yaitu bagaimanakah mekanisme penanganan pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara dalam pemilihan kepala daerah 2020 di Sumatera Barat dan bagaimanakah penegakan hukum terhadap pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara dalam pemilihan kepala daerah 2020.

3. Sumber Data

Berdasarkan jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris, maka data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari

³⁶ *Ibid.*,

³⁷ Soerjono Soekanto, 1986, *Op. Cit.*, hlm.133.

objek penelitian melalui wawancara dengan responden.³⁸ Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan. Sumber data dalam hal ini yaitu berupa dokumen-dokumen resmi, arsip-arsip, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud laporan, dan sebagainya. Data sekunder meliputi :

a. Bahan Hukum Primer yaitu bahan hukum yang mengikat berupa peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan Netralitas ASN yaitu :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah
4. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korp dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil
5. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil
6. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil
7. Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil
8. Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, dan Reformasi Birokrasi Nomor: B/36/M.SM.00.00/2018 tanggal 02 Februari 2018 tentang Ketentuan bagi Aparatur Sipil Negara yang

³⁸ Zainudin Ali, 2011, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 24.

Suami atau Istrinya Menjadi Calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, Calon Anggota Legislatif, dan Calon Presiden/Wakil Presiden

9. Surat Edaran Komisi Aparatur Sipil Negara Nomor: B-2900/KASN/11/2017 tanggal 10 November Tahun 2017 tentang Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara pada Pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2018
10. Surat Keputusan Bersama Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Dalam Negeri, Kepala Badan Kepegawaian Negara, Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara, dan Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum, Nomor 05 Tahun 2020, Nomor 800-2836 Tahun 2020, Nomor 167/KEP/2020 Nomor 6/SKB/KASN/9/2020, Nomor 0314 Tentang Pedoman Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2020
11. Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia
12. Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali kota.

- b. Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, antara lain:

1. Buku-buku Hukum maupun Non Hukum
 2. Jurnal Hukum
 3. Majalah Hukum dan Non Hukum
- c. Bahan Hukum Tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yakni Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, dan ensiklopedia.

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan tahapan dalam proses penelitian yang akan dilakukan. 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). Istilah informan menurut H. Salim HS dan Erlies Septina Nurbaini, yakni orang atau individu yang memberikan informasi data yang dibutuhkan oleh peneliti sebatas yang diketahuinya dan peneliti tidak dapat mengarahkan jawaban sesuai dengan yang diinginkan.³⁹ 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. Alat Pengumpulan Data

Berdasarkan sumber data dan teknik pengumpulan data, maka penelitian ini menggunakan 2 (dua) jenis alat pengumpulan data, yaitu:

³⁹ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Hukum Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 174-175.

a. Studi Dokumen

Studi dokumen ini bertujuan untuk mengumpulkan data sekunder, berupa bahan-bahan hukum, yakni bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

b. Wawancara

Wawancara (*interview*) yang digunakan untuk mengumpulkan data primer dari narasumber. Agar data yang diharapkan lebih komprehensif maka pedoman wawancara yang digunakan adalah wawancara tak berstruktur (*unstructured interview*) berjenis wawancara bebas (*free interview*), yaitu wawancara yang tidak terpusat pada satu pokok permasalahan, agar data yang diperoleh lebih beraneka ragam dan untuk sudut bentuk pertanyaannya menggunakan wawancara terbuka (*open interview*), yang artinya semua pertanyaan yang diajukan, tidak sebatas pada jawaban ya atau tidak, tetapi dapat memberikan penjelasan-penjelasan mengapa ia menjawab ya atau tidak tersebut.⁴⁰

Wawancara dilakukan untuk memperoleh keterangan informasi mengenai netralitas ASN pada Pilkada serentak tahun 2020 di Sumatera Barat. Proses wawancara ini dilakukan terhadap responden dengan persebaran sebagai berikut:

- a) Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Sumatera Barat Bapak Alni dan Staf/Pegawai Bapak Rahmad Ramli
- b) PIC Wilayah Sumbar pada KASN Bidang Penerapan Nilai Dasar, Kode Etik, Kode Perilaku, dan Netralitas ASN Bapak Randy

⁴⁰ Sugiyono, 2016, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung: Alfabet, hlm.72.

6. Pengolahan dan Analisa Data

a. Pengelolaan Data

Setelah semua data dikumpulkan, dilakukan pengolahan data yang merupakan kegiatan atau upaya penulis dalam merapikan data yang diperoleh di lapangan yang masih belum tersusun rapi sehingga data hasil pengumpulan data di lapangan siap dipakai untuk dianalisa.⁴¹

Adapun langkah-langkah pengolahan data tersebut adalah:

1. Editing, yaitu meneliti kembali data-data yang sudah ada untuk mengetahui apakah data itu telah valid.
2. Coding, yaitu mengklasifikasikan data-data yang sudah ada dengan memberikan tanda tertentu.

b. Analisa Data

Data yang telah diolah kemudian dianalisa secara kualitatif. Analisa kualitatif yaitu analisa yang menguraikan dalam bentuk kalimat dengan cara menginterpretasikan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau pendapat ahli hukum dalam bentuk uraian-uraian. Sifat data yang dikumpulkan hanya sedikit, bersifat monografis atau berwujud kasus-kasus sehingga tidak dapat disusun kedalam suatu struktur klasifikasi.⁴² Analisis data merupakan kegiatan untuk menilai data yang disajikan sehingga dapat ditarik kesimpulan, analisis data yang dilakukan dengan cara mengumpulkan semua bahan yang diperlukan dan kemudian menghubungkannya dengan permasalahan yang ada.

⁴¹ Bambang Waluyo, 2002, *Penelitian Hukum dalam Praktik*, Jakarta: Sinar grafika, hlm.12.

⁴² Amiruddin dan Zainal Asikin, 2016, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Depok: Raja Grafindo Persada, hlm.175.