

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia sebagai negara demokrasi memiliki dua mekanisme utama dalam proses pemilihan wakil rakyat, yaitu Pemilihan Umum (Pemilu) dan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada). Pemilu merupakan suatu proses pemilihan pemimpin negara sekaligus wujud dari kedaulatan negara. Di Indonesia, Pemilu diselenggarakan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sementara itu, Pilkada adalah mekanisme pemilihan pemimpin di tingkat daerah yang dilaksanakan oleh masyarakat setempat secara langsung. Pilkada diselenggarakan untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur di tingkat Provinsi, Walikota dan Wakil Walikota untuk tingkat Kota, serta Bupati dan Wakil Bupati pada tingkat Kabupaten.

Indonesia menyelenggarakan Pemilu dan Pilkada setiap 5 tahun sekali dengan berlandaskan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (LUBER JURDIL). Asas tersebut ditetapkan pemerintah agar semua warga Indonesia memperoleh hak politik yang sama tanpa mengalami tekanan atau diskriminasi. Selain itu, penetapan asas tersebut juga untuk menjamin proses pemilihan berlangsung secara demokratis dan berintegritas. Penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada ini diikuti semua Warga Negara Indonesia (WNI) yang telah memenuhi syarat sebagai pemilih, yakni yang genap berusia 17 tahun atau lebih, dan/atau sudah kawin.

Kendati demikian, terdapat kelompok yang memiliki keterbatasan dalam mengekspresikan hak politiknya secara bebas, yaitu Aparatur Sipil Negara (ASN). ASN adalah bagian dari masyarakat yang memiliki tugas khusus dalam penyelenggaraan pemerintahan dan menerima gaji sesuai ketentuan yang berlaku. Dalam sistem birokrasi, ASN mempunyai posisi yang strategis, tetapi juga menghadapi tantangan yang cukup berat. Di satu sisi, ASN adalah pegawai pemerintah yang memiliki tugas menjalankan pemerintahan dan memberikan layanan kepada publik. Sementara disisi lain, ASN juga merupakan bagian dari masyarakat yang mempunyai kepentingan di bidang ekonomi dan politik, yang berkaitan dengan preferensi politiknya.

Pada saat Pilkada berlangsung, ASN seringkali menghadapi dilema. Di satu sisi, ASN harus mempertahankan sikap netralnya saat melaksanakan tugas sebagai pelayan publik yang profesional dan tidak berpihak. Namun, disisi lain tekanan dari elite politik atau atasan kerap memaksa ASN untuk menunjukkan sikap keberpihakannya terhadap calon tertentu. Tekanan tersebut dapat berupa arahan dukungan, keterlibatan dalam kegiatan kampanye, atau bahkan ancaman terhadap posisi jabatan ASN. Kondisi ini seringkali membuat ASN menyimpang dari fungsi utamanya sebagai pelayanan publik yang netral (Nadzirin, dkk., 2025).

Kondisi dilematis yang dihadapi ASN mendorong pemerintah untuk menetapkan sejumlah asas yang menjamin profesionalisme dalam birokrasi. Salah satu asas tersebut adalah asas netralitas, asas yang mengharuskan ASN untuk tidak berpihak dalam pengaruh politik manapun dan bebas dari keterikatan dengan kepentingan lain di luar kepentingan bangsa dan negara. Netralitas ini penting

karena ASN memiliki peran penting dalam struktur pemerintahan, yang memungkinkan untuk mempengaruhi jalannya kebijakan maupun opini publik. Maka dari itu, netralitas ASN diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara pada Pasal 24 ayat (1) huruf d, yang menekankan ASN wajib menjaga prinsip netralitasnya dalam setiap pelaksanaan tugasnya.

Meskipun prinsip netralitas telah diatur di dalam hukum, pelanggaran masih saja terjadi, terutama menjelang dan selama proses Pilkada. Banyak ASN yang terlibat dalam aktivitas politik praktis, baik dengan cara langsung seperti hadir di acara deklarasi pasangan calon, maupun tidak langsung seperti menyatakan dukungan melalui media sosial. Bawaslu dan KASN pada tahun 2019 dan 2020, menerima 412 laporan terkait pelanggaran netralitas ASN. Dari angka tersebut, 528 ASN terbukti melakukan pelanggaran dan 386 kasus diantaranya masuk ke dalam proses yang kemudian menjadi rekomendasi KASN untuk ditindaklanjuti. Kemudian, kasus bertambah hingga 15 Juni 2020, Bawaslu menerima 351 pengaduan, dimana 243 diantaranya diteruskan kepada KASN. Pelanggaran tersebut banyak terjadi pada masa kampanye dan sosialisasi, yaitu dengan memosting, komen, share, dan like melalui media sosial (Bawaslu, 2022).

Jawa Tengah adalah salah satu wilayah yang mempunyai jumlah ASN cukup banyak di Indonesia. Berdasarkan data Badan Kepegawaian Daerah (BKD), jumlah ASN di Jawa Tengah pada tahun 2024 mencapai 47.643 orang, yang tersebar diberbagai instansi kabupaten/kota. Banyaknya jumlah tersebut menjadi tantangan tersendiri dalam menjaga profesionalisme dan netralitas ASN, terutama

di daerah dengan kompetisi politik yang ketat. Pada Pemilu 2024 lalu, Bawaslu Prov. Jawa Tengah mencatat sebanyak 51 kasus pelanggaran netralitas ASN yang terjadi di 9 kabupaten/kota. Bentuk pelanggaran yang ditemukan beraneka ragam, mulai dari keberpihakan di media sosial, keterlibatan dalam verifikasi faktual bakal calon, hingga pemalsuan dokumen pencalonan.

Tabel 1.1
Kasus Pelanggaran Netralitas ASN Kabupaten/Kota
di Provinsi Jawa Tengah

No	Kabupaten/Kota	Kasus
1.	Banyumas	3
2.	Blora	1
3.	Brebes	1
4.	Grobogan	2
5.	Karanganyar	6
6.	Remabang	32
7.	Wonogiri	2
8.	Kota Magelang	1
9.	Kota Semarang	3
Jumlah		51

Sumber: Diolah penulis dari data Bawaslu Provinsi Jawa Tengah, 2025.

Pelanggaran netralitas oleh ASN dalam kontestasi politik seringkali didorong adanya motif untuk mempertahankan jabatan, menghindari mutasi, atau memperoleh promosi jabatan. Tindakan ini semakin masif ketika calon yang berkontestasi merupakan petahana. Penelitian yang dilakukan oleh Nadjib, dkk. (2022) mengungkapkan bahwa birokrat yang loyal kepada petahana seringkali diberikan jabatan strategis sebagai bentuk penghargaan politik. Sebaliknya, ASN

yang dianggap tidak loyal berpotensi dimutasi ke posisi yang tidak strategis. Kondisi ini terjadi karena ASN tidak hanya berperan sebagai pemilih, tetapi juga sebagai aktor yang mampu memobilisasi dukungan politik melalui akses terhadap layanan publik serta kewenangan dalam kebijakan administratif.

Sebagai lembaga pengawas Pemilu dan Pilkada, Bawaslu memiliki kewenangan untuk menangani pelanggaran netralitas yang dilakukan oleh ASN. Sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Bawaslu Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN), Anggota TNI, dan Anggota Polri. Pada pasal 2 dan 3 peraturan tersebut ditegaskan bahwa netralitas ASN merupakan objek pengawasan dan menjadi tanggung jawab bersama Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota. Pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu mencakup upaya pencegahan dan penindakan terhadap potensi maupun temuan pelanggaran netralitas ASN. Oleh karena itu, mekanisme pengawasan Bawaslu ini berperan strategis dalam membentuk dan memengaruhi perilaku ASN agar tetap bersikap profesional serta tidak terlibat dalam aktivitas politik praktis. Hal ini sejalan dengan temuan Saputra (2024) yang menunjukkan bahwa adanya pengawasan yang lebih ketat dan konsisten menjadi salah satu faktor penting yang memengaruhi tingkat pelanggaran netralitas ASN.

Melihat kompleksitas persoalan terkait pelanggaran netralitas ASN, penelitian terhadap fenomena ini dalam konteks Pilgub Jawa Tengah 2024 menjadi sangat penting dan relevan. Hal ini dikarenakan karakteristik kontestasi Pilgub Jateng 2024 diikuti oleh pasangan calon dengan latar belakang karir yang kuat. Paslon nomor urut 1 merupakan mantan panglima TNI dan Walikota

Semarang, sementara paslon nomor urut 2 merupakan seorang mantan Kapolda dan Wagub Jawa Tengah (2018-2023). Selain itu, berdasarkan pemetaan kerawanan Pilkada 2024 yang dirilis oleh Bawaslu, pelanggaran netralitas ASN dikategorikan sebagai pelanggaran dengan tingkat kerawanan sedang (Bawaslu, 2024). Berdasarkan realitas tersebut, maka penulis memilih judul penelitian “Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Jawa Tengah Tahun 2024” sebagai fokus kajian.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, berikut merupakan rumusan masalah penelitian ini.

1. Bagaimana netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Jawa Tengah Tahun 2024?
2. Bagaimana upaya penegakan netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Jawa Tengah Tahun 2024?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disebutkan, maka berikut merupakan tujuan dari penelitian ini.

1. Menganalisis kondisi netralitas ASN dalam Pilgub Jawa Tengah tahun 2024, serta mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan ketidaknetralan ASN.
2. Menganalisis peran Bawaslu Jawa Tengah dan lembaga terkait dalam menegakkan netralitas ASN dalam Pilgub Jawa Tengah tahun 2024.

1.4 Manfaat Penelitian

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat, baik dalam aspek teoris maupun praktis.

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu pemerintahan, khususnya mengenai netralitas ASN dan pengawasan Pemilu dalam sistem demokrasi lokal.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan bagi pemerintah dalam merancang kebijakan yang dapat memperkuat netralitas ASN, baik di tingkat daerah maupun pusat. Diharapkan dengan adanya penelitian ini bisa dimanfaatkan oleh instansi seperti Badan Kepegawaian Negara, Badan Kepegawaian Daerah, dan Inspektorat untuk melakukan pembinaan serta evaluasi terhadap perilaku politik ASN.

2. Bagi Penulis

Penelitian ini memberikan pengalaman langsung bagi penulis dalam menganalisis isu-isu pemerintahan yang aktual dan kompleks, terutama terkait etika birokrasi, praktik kekuasaan, dan tata kelola Pemilu.

3. Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini dapat menjadi acuan untuk peneliti lain yang ingin mengetahui lebih lanjut mengenai netralitas ASN, hubungan politik-birokrasi, dan pengawasan demokrasi lokal.

1.5 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu merupakan analisis terhadap penelitian yang telah ada sebelumnya, yang mempunyai kaitan dengan tema penelitian yang sedang dilakukan, dengan tujuan untuk referensi dan pembandingan. Berikut merupakan beberapa hasil penelitian yang diperoleh peneliti dari peneliti sebelumnya yang membahas mengenai netralitas ASN, Pilkada/Pilgub, dan lembaga terkait yang menangani pelanggaran netralitas ASN.

Pertama, penelitian yang dilakukan oleh Saputra (2024) berjudul “Netralitas Birokrasi dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Jawa Barat Tahun 2018” yang mengkaji penerapan praktik netralitas ASN selama pelaksanaan Pilgub. Temuan dari penelitian Saputra mengungkapkan bahwa pelanggaran netralitas oleh ASN lebih sering terjadi di tingkat kabupaten/kota, sedangkan di tingkat provinsi cenderung tidak ditemukan. Ketimpangan ini terjadi akibat adanya perbedaan dalam mekanisme pengawasan, dimana tingkat provinsi memiliki sistem yang lebih ketat, regulasi yang jelas, serta penerapan sanksi yang lebih efektif. Sementara itu, di tingkat kabupaten/kota, pengawasan terhadap ASN masih lemah dan pengaruh politik lokal sering dimanfaatkan sebagai celah untuk melakukan mobilisasi ASN demi kepentingan politik. Pada penelitian ini juga menyebutkan faktor-faktor yang menyebabkan ASN tidak netral, diantaranya

yaitu karena ada tekanan politik lokal, ambisi individu untuk mempertahankan jabatan, regulasi yang kurang tegas, serta arahan langsung dari kepala daerah selaku PPK.

Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Putri (2019) berjudul “Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kabupaten Bantul” yang membahas kasus ketidaknetralan ASN di dalam Pilkada. Dalam temuannya, Putri mencatat terdapat 15 ASN yang melanggar netralitasnya. Faktor yang menyebabkan pelanggaran tersebut terjadi yaitu karena calon bupati yang maju merupakan petahana. Calon tersebut pernah menjabat sebagai Bupati Kabupaten Bantul pada tahun 2010-2015 dan kembali mencalonkan diri pada Pilkada 2015. Bentuk pelanggaran netralitas ASN tersebut adalah hadir dalam acara deklarasi pencalonan dan acara tasyakuran di DPC PDIP. Kasus pelanggaran ini kemudian ditangani oleh Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu), dan dilaporkan ke Bawaslu DIY maupun ke Ombudsman perwakilan DIY, dengan hasil penanganan berupa pemberian sanksi administratif, dari teguran ringan hingga berat sesuai tingkat pelanggaran yang dilakukan oleh masing-masing ASN.

Ketiga, penelitian yang dilakukan oleh Istikomah (2024) yang berjudul “Analisis Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Provinsi Jawa Tengah pada Pemilu Tahun 2024”. Hasil dari penelitian ini mengindikasikan bahwa dalam Pemilu 2024, Bawaslu berperan aktif dalam memantau netralitas ASN. Peneliti mengelompokkan pengawasan yang dilakukan Bawaslu berdasarkan tahapan dalam Pemilu, yaitu pada tahap persiapan Pemilu, tahapan Pemilu, serta setelah

pemungutan suara. Dalam penelitian ini, peneliti juga menyebutkan jumlah pelanggaran netralitas ASN yang terjadi dalam Pemilu 2024. Berdasarkan data tersebut yang diperoleh dari Bawaslu Provinsi Jawa Tengah pertanggal 5 Maret 2024, peneliti mencatat sebanyak 46 kasus pelanggaran netralitas ASN di 8 kabupaten/kota. Bawaslu menindaklanjuti kasus tersebut dengan meneruskan rekomendasi ke KASN. Dalam penelitiannya ini, peneliti menggunakan metode kualitatif dan mengumpulkan data melalui wawancara dan studi pustaka.

Berdasarkan dari penelitian terdahulu tersebut, penulis menemukan beberapa persamaan serta perbedaan antara penelitian terdahulu dengan yang saat ini. Berikut merupakan kesamaan tersebut.

- 1) Penelitian ini sama-sama membahas terkait netralitas ASN dan pelanggaranannya.
- 2) Pengambilan data dari penelitian ini sama-sama dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif.

Sementara itu, berikut merupakan beberapa perbedaan antara penelitian sebelumnya dengan yang saat ini:

- 1) Terdapat perbedaan subjek antara penelitian sebelumnya dengan yang sekarang. Penelitian sebelumnya yaitu Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Prov. Jawa Barat, Bawaslu Prov. Jawa Barat, dan Panwaslu Kabupaten Bantul. Sementara pada penelitian sekarang ini, subjeknya adalah Bawaslu Prov. Jawa Tengah, BKD Prov. Jawa Tengah, dan pemilih yang ikut mencoblos dalam Pilgub Jawa Tengah tahun 2024.

- 2) Penelitian sebelumnya dalam pembahasannya hanya sampai pada penyebutan jenis sanksi tanpa disertai klarifikasi mengenai tindak lanjut atau bukti bahwa sanksi tersebut benar-benar telah dijatuhkan kepada ASN yang melanggar. Sedangkan, dalam penelitian ini, upaya tindak lanjut atas pemberian rekomendasi atau sanksi benar-benar dijelaskan, mulai dari proses hingga realisasi penerapannya.

1.6 Kerangka Pemikiran Teoritis

Kerangka pemikiran teoritis merupakan panduan konseptual yang dipakai peneliti untuk memahami, menganalisis, dan menginterpretasi topik yang sedang diteliti. Penelitian ini mengacu pada dua teori, yaitu teori netralitas birokrasi dan teori patron-klien.

1.6.1 Teori Netralitas Birokrasi

Birokrasi berasal dari 2 (dua) kata, yaitu *bureau* (bahasa Prancis untuk meja tulis) dan *kratos* (bahasa Yunani untuk pemerintahan), merujuk pada orang-orang yang bekerja di kantor. Pada konteks politik, konsep birokrasi berkembang menjadi representasi dari aparat pemerintahan negara yang melaksanakan kebijakan, melalui serangkaian langkah atau departemen yang masing-masingnya memiliki tugas dalam menetapkan kebijakan sesuai dengan situasi dan kondisi tertentu. Weber menggambarkan birokrasi sebagai suatu struktur yang terorganisir secara normatif dengan mekanisme yang menjaga integritas struktural. Menurut Weber, birokrasi adalah para pejabat yang diangkat melalui kontrol tertentu dan terdapat beberapa hak yang ada dalam pejabat tersebut serta bisa dianalisa dengan tidak berprasangka

terdapatnya birokratisme (Istikomah, 2024). Ciri utamanya yaitu pejabat yang berwenang diangkat melalui Surat Keputusan (SK) dari pihak yang berwenang.

Model birokrasi Weber mengasumsikan bahwa pemerintahan memiliki tanggung jawab dalam menjalankan fungsi administratif. Dalam pandangan ini, pemerintah bertindak sebagai pelaksana sistem publik yang dibentuk melalui proses politik, namun tetap harus dijalankan oleh aparatur yang profesional dan bukan oleh aktor politik. Ini bertujuan agar birokrasi tidak menjadi alat kekuasaan politik. Diharapkan dengan adanya pemisahan pemerintah dari segi politik dapat membuat para pejabat menjaga netralitasnya dengan kuat (Iriawan, H dan Edyanto, 2024).

Netralitas dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan sebagai keadaan atau sikap netral, dalam arti tidak memihak atau bebas. Menurut Sofian Effendi, netralitas mengacu pada *impartiality*, yaitu sikap adil, obyektif, tidak bias dan tidak berpihak pada siapapun (KASN, 2019). Netralitas ini tidak hanya berlaku dalam ranah politik saja, tetapi juga dalam aspek lain seperti pelayanan publik, pembuatan kebijakan, dan manajemen ASN. Thoha menegaskan bahwa dalam netralitas birokrasi melibatkan adanya pemurnian birokrasi dari keterlibatan dalam urusan politik. Meskipun birokrasi memiliki peran penting dalam pembuatan kebijakan publik, tetapi birokrasi tidak boleh terlibat dalam usaha pimpinan eksekutif untuk mempertahankan atau memperoleh kekuasaan politik. Birokrasi harus tetap

berfungsi sebagai alat negara yang digunakan untuk melayani kepentingan publik.

Pada penelitian ini, konteks netralitas birokrasi mengarah pada netralitas ASN. Konsep netralitas ini berkaitan dengan sikap atau tindakan setiap pegawai ASN yang tidak berpihak atau mendukung kepentingan pihak manapun dalam konteks politik. Menurut Marbun, netralitas adalah sikap Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang terbebas dari kepentingan politik dan tidak terlibat dalam aktivitas politik di partai tertentu (Bawaslu, 2022). Dalam konteks Pemilu ataupun Pilkada, netralitas ini mengarah pada suatu sikap atau perilaku yang tidak memihak dan mendukung selama masa kampanye.

Terdapat 2 (dua) indikator netralitas birokrasi dalam Pilkada menurut La Ode Muhammad Yamin, yaitu:

1. Tidak terlibat, yaitu bahwa ASN tidak diperkenankan menjadi bagian dari tim sukses pasangan calon selama masa kampanye maupun turut serta sebagai peserta kampanye.
2. Tidak memihak, yaitu bahwa ASN dilarang membantu dalam proses pengambilan keputusan dan/atau melakukan tindakan yang dapat menguntungkan salah satu paslon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah. ASN tidak diperbolehkan menyelenggarakan kegiatan yang mengandung unsur keberpihakan selama masa kampanye, termasuk mengadakan pertemuan, memberi himbauan, melakukan ajakan, atau memberikan barang kepada masyarakat, ASN di lingkungan kerja, dan

keluarga. ASN juga dilarang mendukung kemenangan salah satu pasangan calon dengan menggunakan fasilitas negara.

1.6.2 Teori Patron-Klien

Istilah patron secara etimologis berasal dari bahasa Latin *patronas* yang berarti bangsawan, sedangkan istilah klien berasal dari kata *clients* yang bermakna pengikut. Dalam perkembangan makna di bahasa Spanyol, patron merujuk pada individu yang memiliki kekuasaan, pengaruh, dan otoritas, sedangkan klien dipahami sebagai pihak bawahan atau individu yang berada dalam posisi menerima instruksi. Menurut James Scott, patronase merupakan relasi pertukaran yang bersifat tatap muka antara pihak yang memiliki kedudukan sosial-ekonomi lebih tinggi dengan pihak yang memiliki kedudukan lebih rendah (Tjahjoko, 2015). Dalam relasi tersebut, patron sebagai pihak yang menyediakan sumber daya seperti perlindungan, uang, tanah, atau bantuan material lainnya, sedangkan klien memberikan balasan berupa jasa, loyalitas, dan dukungan sosial.

Dalam praktik politik, unsur materi seperti uang menjadi instrumen penting bagi patron untuk mempertahankan pengaruh dan memperluas jaringan kekuasaan. Pada sisi lain, klien memberikan dukungan politik berupa jasa, partisipasi, hingga suara pada proses pemilihan umum. Namun, hubungan patron-klien tidak hanya ditopang oleh pertukaran material semata. Relasi ini juga mengandung dimensi emosional berupa rasa terima kasih dan utang budi. Klien merasa berutang budi atas bantuan patron, sementara patron merasa mendapatkan keuntungan sosial dan politik dari dukungan klien.

Semakin besar bantuan yang diberikan patron, semakin kuat pula rasa keterikatan klien, sehingga hubungan ketergantungan tersebut terus berlanjut. Ketimpangan dalam hubungan tersebut tidak hanya bersifat alamiah, tetapi sengaja dipertahankan. Menurut Ahimsa Putra, keseimbangan yang terlalu sempurna justru dapat menghentikan hubungan pertukaran, sehingga ketimpangan pertukaran selalu ada, bahkan selalu dijaga untuk memastikan kelangsungan relasi timbal balik tersebut (Tjahjoko, 2015).

Patronase dalam kajian ilmu politik seringkali disebut dengan istilah klientelisme, meskipun keduanya memiliki penekanan yang berbeda. Klientelisme merujuk pada suatu jenis pertukaran yang khas, sementara patronase lebih merujuk pada apa yang dipertukarkan. Istilah patronase menggambarkan barang-barang material dan manfaat-manfaat lainnya yang didistribusikan oleh para politisi dengan cara yang sesuai dengan dukungan pada Pemilu. Patronase dapat berupa penyediaan jabatan pemerintah, akses pada program bantuan kesehatan, pemberian uang tunai, hingga proyek pemasangan instalasi pipa air minum. Praktik ini terjadi ketika pemilih, aktivis kampanye, atau aktor lain memberikan dukungan elektoral kepada politisi (partai) sebagai imbalan atas bantuan atau manfaat materi (Aspinall, E. dan Ward Berenschot, 2019).

Scott dalam penelitiannya mencatat bahwa pola hubungan patron klien sangat mengakar dalam masyarakat Asia Tenggara, termasuk Indonesia. Dalam masyarakat agraris, tingkat ketergantungan ekonomi yang tinggi mendorong terbentuknya hubungan patronase yang kuat. Praktik ini tidak

hanya berfungsi sebagai relasi sosial-ekonomi tradisional, tetapi juga memengaruhi dinamika politik lokal. Ketika elite lokal mencalonkan diri dalam pemilihan kepala daerah, hubungan patron klien sering kali ditransformasikan menjadi strategi politik melalui mobilisasi masa dan perolehan suara (Tjahjoko, 2015).

1.7 Operasionalisasi Konsep

Operasionalisasi konsep adalah suatu konsep yang terdiri dari indikator-indikator yang rinci dan bisa diukur. Berdasarkan landasan teori yang telah dijelaskan sebelumnya, perwujudan konseptual yang menjadi fokus penelitian ini yaitu:

1. Netralitas Birokrasi, merupakan sikap atau perilaku birokrat yang tidak terlibat ataupun berpihak pada kepentingan politik mana pun. Sikap ini tercermin dalam tindakan birokrat yang menjalankan tugas secara profesional tanpa dipengaruhi oleh tekanan atau kepentingan politik tertentu.
2. Patron Klien, merupakan hubungan timbal balik yang tidak seimbang antara dua pihak. Patron sebagai pihak yang mengendalikan sumber daya atau memiliki pengaruh, dan klien sebagai pihak yang menerima bantuan atau membutuhkan perlindungan. Hubungan yang terjadi tidak berifat sukarela murni, melainkan mengandung unsur pertukaran.

Tabel 1.2**Indikator Netralitas ASN dalam Pilgub Jawa Tengah 2024**

No	Indikator	Keterangan
1	Tidak Terlibat	ASN tidak terlibat dalam aktivitas yang menunjukkan preferensinya terhadap calon Gubernur dan/atau Wakil Gubernur.
2	Tidak Memihak	ASN tidak memberikan dukungan serta membantu calon Gubernur dan/atau Wakil Gubernur, serta mengoordinasikan orang lain untuk memberikan dukungan.

Sumber: Diolah oleh penulis, 2025.

1.8 Argumen Peneliti

Argumen peneliti dengan judul “Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Jawa Tengah Tahun 2024” didasarkan pada pentingnya menjaga kualitas demokrasi lokal melalui netralitas birokrasi. Sebagai bagian dari pelaksana pemerintahan, ASN mempunyai peran strategis dalam mengoperasikan sistem administrasi negara dan memberikan pelayanan publik yang objektif. Namun dalam praktiknya, ASN seringkali berada dalam situasi dilematis saat pelaksanaan Pilkada, terutama ketika terdapat tekanan politik dari atasan atau elite penguasa daerah yang mencalonkan diri kembali.

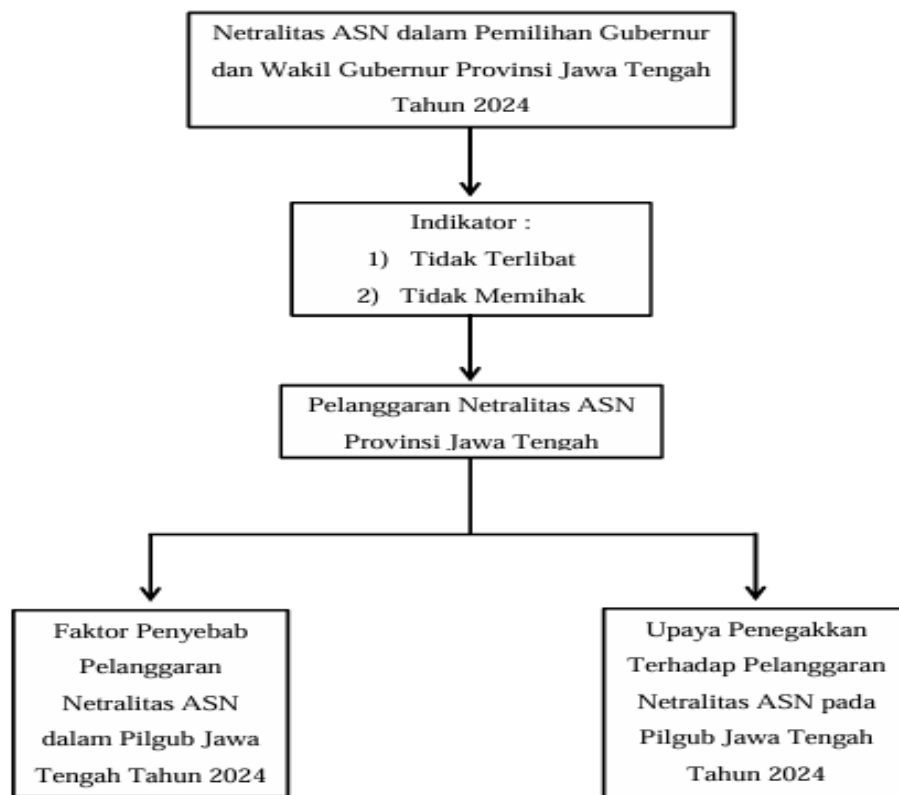
Lebih lanjut, Provinsi Jawa Tengah dipilih sebagai fokus penelitian karena wilayah ini memiliki jumlah ASN yang besar, yaitu mencapai 47.643 orang. Jumlah yang signifikan ini memiliki potensi untuk memengaruhi opini publik maupun jalannya pemerintahan. Selain itu, berdasarkan data Bawaslu Provinsi Jawa Tengah, netralitas ASN merupakan salah satu pelanggaran dengan tingkat

kerawanan kategori sedang dalam peta kerawanan Bawaslu Prov. Jawa Tengah dalam Pemilihan 2024.

Oleh karena itu, dengan mempertimbangkan tingginya jumlah ASN, kompleksitas politik lokal, serta tingkat kerawanan pelanggaran netralitas, penelitian ini menjadi penting untuk dilakukan guna dapat memahami faktor-faktor yang memengaruhi potensi ketidaknetralan ASN, serta untuk merumuskan rekomendasi kebijakan yang dapat memperkuat profesionalisme dan integritas ASN dalam kontestasi politik di masa mendatang.

1.9 Kerangka Berpikir

Berikut adalah dasar pemikiran yang digunakan penulis dalam penelitian ini.



Gambar 1.1 Kerangka Berpikir

Sumber: Diolah oleh penulis, 2025

1.10 Metode Penelitian

Metode penelitian adalah serangkaian langkah yang digunakan penulis untuk mengumpulkan, menganalisis, serta menyajikan data secara sistematis dan terstruktur dengan tujuan menjawab pertanyaan dalam rumusan masalah penelitian ini.

1.10.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini tergolong tipe penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Pemilihan tipe penelitian ini didasarkan pada pertimbangan metode deskriptif kualitatif yang dapat memberi pemahaman secara komperhensif mengenai netralitas ASN dalam pelaksanaan Pilgub Provinsi Jawa Tengah tahun 2024. Melalui pendekatan ini, data dikumpulkan, dianalisis, dan diinterpretasikan oleh penulis untuk memperoleh pemahaman yang mendalam terkait peristiwa dan fenomena yang terjadi di lapangan. Pendekatan deskriptif kualitatif memungkinkan peneliti untuk menggambarkan realitas dengan rinci, terutama terkait dengan sikap, tindakan, serta dinamika perilaku ASN dalam konteks Pilgub 2024.

1.10.2 Situs Penelitian

Situs penelitian yang dipilih penulis adalah Provinsi Jawa Tengah. Wilayah ini dipilih penulis sebagai lokasi penelitian dengan beberapa pertimbangan. Pertama, wilayah ini memiliki jumlah ASN yang besar, yaitu sebanyak 47.643 orang. Kedua, wilayah ini dikenal memiliki dinamika politik yang cukup kompleks dalam setiap penyelenggaraan Pemilu ataupun Pilkada, yang ditandai oleh banyaknya aktor politik, ketatnya persaingan elektoral,

serta kuatnya relasi antara kekuasaan politik dan birokrasi. Kondisi tersebut berpotensi meningkatkan tekanan dan intervensi politik terhadap ASN, baik melalui mekanisme promosi, mutasi, maupun pemanfaatan sumber daya birokrasi. Lebih lanjut, berdasarkan laporan Bawaslu Provinsi Jawa Tengah pada Pemilu 2024, tercatat sebanyak 51 kasus pelanggaran netralitas ASN, sehingga ini semakin menguatkan memilih Provinsi Jawa Tengah sebagai situs penelitian.

1.10.3 Subjek Penelitian

Subjek penelitian merupakan seseorang, sekelompok, ataupun lembaga yang mampu memberikan informasi kepada peneliti, guna memperoleh data dan menjawab pertanyaan penelitian. Pegawai Bawaslu dan BKD Prov. Jawa Tengah, serta beberapa pemilih yang ikut serta dalam Pilgub Jawa Tengah tahun 2024, merupakan subjek yang dipilih penulis dalam penelitian ini. BKD dipilih sebagai subjek karena memiliki kewenangan dalam pengelolaan, pembinaan, serta pengawasan terhadap ASN di lingkup pemerintah daerah, termasuk dalam upaya menjaga netralitas ASN menjelang dan selama pelaksanaan Pilkada. Bawaslu Provinsi Jawa Tengah dipilih karena memiliki mandat mengawasi, mencegah, serta menindak pelanggaran yang terjadi dalam pemilihan, termasuk pelanggaran netralitas ASN. Sementara itu, pemilih dilibatkan sebagai subjek untuk memberikan perspektif dari sisi masyarakat terkait persepsi, pengalaman, serta tanggapan terhadap sikap dan perilaku ASN dalam konteks netralitas selama berlangsungnya tahapan Pilkada.

1.10.4 Jenis Data

Berdasarkan sifatnya, data penelitian mempunyai dua jenis, yaitu kuantitatif dan kualitatif. Penulis menggunakan data kualitatif dalam penelitian ini. Pemilihan tersebut didasarkan pada tujuan penelitian yang ingin menggali dan memahami secara mendalam fenomena netralitas ASN dalam konteks Pilgub Prov. Jawa Tengah Tahun 2024. Pendekatan kualitatif memungkinkan peneliti untuk mengeksplorasi berbagai aspek yang bersifat dinamis, termasuk tantangan yang dihadapi, perilaku ASN selama proses pemilihan, serta upaya penegakan netralitas yang dilakukan oleh lembaga-lembaga terkait.

1.10.5 Sumber Data

Sumber data dalam penelitian terbagi menjadi dua jenis, yaitu data primer dan data sekunder. Data yang didapatkan secara langsung, menggunakan teknik seperti observasi, wawancara, atau eksperimen disebut data primer. Sedangkan, data yang tidak diperoleh secara langsung, melainkan bersumber dari jurnal, artikel ilmiah, atau publikasi lainnya adalah data sekunder. Dalam penelitian ini, penulis memperoleh data primer melalui wawancara dengan informan kunci, yaitu dari pegawai Bawaslu dan BKD Prov. Jawa Tengah, serta pemilih yang ikut serta dalam Pilgub Jawa Tengah. Kemudian untuk data sekundernya, penulis mencari dari buku, jurnal, dan penelitian terdahulu yang telah dipublikasikan.

1.10.6 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan aspek yang penting dalam proses pengumpulan informasi yang mendukung validitas hasil penelitian. Berikut adalah metode yang digunakan penulis untuk mengumpulkan informasi ataupun data dalam penelitian ini.

1. Wawancara

Wawancara adalah metode yang digunakan penulis untuk menggali informasi, dengan cara bertanya kepada narasumber secara langsung, dengan tujuan untuk mendapatkan jawaban yang mendalam dan komprehensif. Narasumber yang diwawancarai dalam penelitian ini adalah pegawai Bawaslu dan BKD Prov. Jawa Tengah, serta pemilih yang ikut serta dalam Pilgub Jawa Tengah tahun 2024.

2. Studi Dokumentasi

Metode dokumentasi adalah cara pengumpulan informasi dengan memanfaatkan dokumen yang tertulis maupun yang terekam. Dalam penelitian ini, peneliti mengumpulkan dan meninjau terhadap berbagai dokumen yang relevan, seperti peraturan perundang-undangan terkait netralitas ASN, pedoman teknis dari KASN dan Bawaslu, serta dokumentasi lain seperti berita media masa, hasil kajian akademik, serta publikasi dari lembaga pengawas Pemilu yang membahas kasus-kasus keterlibatan ASN dalam politik praktis.

1.10.7 Teknik Analisis Data

Teknik analisis data merupakan cara yang digunakan penulis untuk mengolah informasi yang didapatkan dari wawancara, catatan lapangan, maupun sumber lain, yang kemudian disusun secara sistematis. Penulis menggunakan metode analisis data kualitatif dalam penelitian ini. Data yang diperoleh dari wawancara dengan pegawai BKD, pegawai Bawaslu, dan pemilih di Provinsi Jawa Tengah kemudian dianalisis secara sistematis, diuraikan dan disusun secara terstruktur agar peneliti bisa menarik kesimpulan dengan induktif sebagai respon terhadap permasalahan yang dibahas. Selain itu, teknik analisis ini juga dilakukan sebagai upaya memudahkan pembaca memahami hasil penelitian.

Menurut Miles dan Huberman, analisis data kualitatif terdiri empat tahapan, yaitu sebagai berikut (Saleh, 2017).

1. Pengumpulan Data, yaitu proses untuk mengumpulkan informasi dari observasi, wawancara, dan dokumentasi yang dicatat dalam catatan lapangan.
2. Reduksi data, yaitu proses yang meliputi pemilihan, penyederhanaan, pengabstrakan, dan pengubahan data mentah dari catatan lapangan. Tahapan ini dilakukan untuk mengkonseptualisasikan, mengelompokkan, dan mengarahkan hasil penelitian dengan memusatkan pada aspek yang dinilai krusial oleh peneliti.
3. Penyajian data, yaitu proses menyusun sekumpulan informasi untuk memudahkan peneliti dalam memahami, menganalisis dan menarik

kesimpulan. Penyajian data kualitatif ini bisa berbentuk teks naratif, grafik, ataupun bagan.

4. Penarikan kesimpulan, yaitu tahap yang dilakukan oleh peneliti secara berkelanjutan selama di lapangan. Peneliti melakukan penarikan kesimpulan setelah menyelesaikan tahap pengumpulan data, reduksi, dan penyajian data. Sehingga, kesimpulan berdasar pada temuan empiris yang valid dan dapat dipertanggungjawabkan.

1.10.8 Kualitas Data

Kualitas data merupakan sesuatu yang mengacu pada utilitas keseluruhan dari kumpulan suatu data dan kemampuannya untuk diproses dan dianalisis dengan mudah untuk pengguna lain. Dimensi dari kualitas data meliputi kelengkapan, kesesuaian, konsistensi dan keakuratan. Untuk menjamin kualitas data yang diperoleh, peneliti melakukan pengujian terhadap validitas data agar hasil penelitian dapat dipertanggungjawabkan. Triangulasi adalah metode yang digunakan penulis untuk menilai kredibilitas data melalui pemeriksaan dari berbagai sumber dan teknik, serta di waktu yang berbeda. Dalam penelitian ini, triangulasi digunakan penulis untuk memverifikasi temuan dengan membandingkan data dari berbagai teori, metode, maupun sumber, sehingga analisis yang dihasilkan menjadi lebih valid dan terpercaya.