

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Penelitian

Implementasi kebijakan dalam pemilu merupakan penerapan keputusan dan regulasi yang telah ditetapkan untuk memastikan proses pemilu berjalan sesuai dengan aturan yang berlaku termasuk pada pelaksanaan demokrasi yang adil jujur dan transparan. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983) mendefinisikan implementasi sebagai upaya melaksanakan keputusan kebijakan yaitu : “pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin di capai, dan berbagai cara untuk mengatur proses implementasinya”. Pada dasarnya Mazmanian dan Paul A. Sabatier tidak membahas secara khusus tentang implementasi kebijakan netralitas akan tetapi ada beberapa konsep-konsep yang mereka ajukan didalam teori implementasi kebijakan dapat memberikan sebuah wawasan yang bermanfaat tentang bagaimana netralitas kepala desa dapat dipahami dan dianalisis dalam konteks implementasi kebijakan. Meskipun Mazmanian dan Paul A. Sabatier tidak secara langsung mengkhususkan pandangannya terhadap pemilu akan tetapi prinsip serta konsep yang mereka ajukan masih relevan dengan implementasi kebijakan netralitas kepala desa dalam pemilu. (Dr. Syahrudin, S.E., 2018)

Indonesia merupakan salah satu negara demokrasi terbesar di dunia, serta proses demokrasi di Indonesia pada umumnya sudah mengalami kemajuan yang sangat berarti, yakni partisipasi pemilih di Indonesia rata-rata mencapai 70 persen. Menurut Julius stahl konsep Negara hukum yang disebutnya dengan istilah “*rechtsstaat*” itu mencakup empat elemen penting yaitu : a) perlindungan hak asasi manusia; b) pembagian kekuasaan; c) pemerintahan berdasarkan undang-undang; d) peradilan tata usaha Negara; intinya demokrasi merupakan sebuah system pemerintahan dimana Rakyat ikut serta dalam menjalankan roda pemerintahan dengan salah satu caranya yaitu mengutus perwakilan-perwakilan yang akan menyampaikan semua anspirasi serta memegang teguh amanat rakyat dengan tujuan agar tercapainya kemakmuran dan kesejahteraan. Akan tetapi dalam mengutus wakil-wakil rakyat tentu harus melalui tahapan yang biasa kita kenal sebagai Pemilu (SAPUTRA, 2020).

Pemilu selain sebagai cara untuk memilih seorang wakil-wakil rakyat, pemilu juga merupakan sarana bagi masyarakat untuk ikut menentukan pemimpin dan arah kepemimpinan negara dalam periode tertentu. Pemilu merupakan pesta demokrasi yang diselenggarakan lima (5) tahun sekali di indonesia sebagai ajang kesempatan bagi rakyat untuk memilih calon pemimpin di tingkat legislatif maupun eksekutif yang menurut rakyat pantas memimpin dan mengelolah sebuah Negara sebagai perwujudan kedaulatan rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Di sisi lain pemilu merupakan sarana yang paling adil untuk menentukan partai politik mana yang masih pantas bagi rakyat untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, secara alamiah akan terjadi seleksi bagi

partai politik untuk dapat terus eksis baik sebagai peserta pemilu maupun keberadaannya di parlemen. Oleh karena itu sebagai arena kompetisi yang adil seharusnya pemilu di ikuti oleh peserta yang dianggap kredible oleh rakyat, sehingga epektifitas komprtisi tersebut dapat dipelihara. saat demokrasi mendapat perhatian yang luas dari masyarakat, penyelenggaraan pemilu yang demokratis menjadi syarat penting dalam pembentukan kepemimpinan sebuah Negara. (Majid & Sugitanata, 2021)

Didalam pemilu ada yang di sebut dengan peserta pemilu dan pemilih, peserta pemilu adalah partai politik untuk calon anggota DPR, DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten, perseorangan untuk pemilu anggota DPD, dan pasangan calon yang di usulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik untuk pemilu president dan wakil presiden. Kemudian peserta pemilu akan menjadi wakil bagi rakyat untuk di tunjuk oleh rakyat sesuai dengan keinginan rakyat yang menurutnya pantas menjalankan amanah untuk kemaslahatan masyarakat, dan pemilih adalah Warga Negara Indonesia (WNI) yang sudah genap berusia 17 tahun atau lebih, baik sudah kawin atau belum dan pernah kawin, kemudian tidak semua WNI yang berusia diatas 17 tahun bisa memilih, didalam pemilu anggota TNI dan anggota Kepolisian Negara tidak menggunakan Haknya untuk memilih, selain dari pada itu semua WNI bisa memilih termasuk Kepala Desa (Undang-undang 7 Tahun 2017 tentang pemilu ).

Kepala Desa merupakan seorang pemimpin di tingkat desa, kepala desa juga bisa disebut sebagai pejabat pemerintahan desa yang mempunyai wewenang, tugas, dan kewajiban untuk menjalankan penyelenggaraan pemerintahan desa

sesuai dengan UU yang berlaku. Diberlakukannya undang-undang nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa pada tanggal 15 September 2014 tersebut memperkuat kedudukan pemerintahan desa, dimana desa diberikan suatu hak otonom untuk menjalankan pemerintahannya sendiri. Lahirnya Undang-undang tersebut telah memberikan keleluasaan bagi Desa untuk memperkuat dan mengembangkan kemampuan untuk mengambil sebuah keputusan ditingkat desa, semangat otonomi dan kemandirian. Undang-undang tersebut juga memberikan suatu kewenangan yang lebih leluasa kepada Desa untuk menyelenggarakan pemerintahannya, melaksanakan pembangunan dan melakukan pembinaan masyarakat serta memperdayakan masyarakat. Berlakunya Undang-undang Desa membuat posisi desa bukan hanya wilayah yang mengatur administrasi dibawah pemerintahan kabupaten saja melainkan juga diberi keleluasaan dan wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri. (Delmiati & Putra Sinurat, 2022)

Kewenangan desa yaitu meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintah desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan masyarakat desa dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan adat istiadat, prakarsa, dan hak asal usul masyarakat setempat. Berdasarkan kewenangan ini, desa dapat dibentuk dengan nama lain, kepala desa dapat disebut dengan nama lain, serta pemerintahan desa dapat mengatur dan mengurus berbagai kewenangan berdasarkan adat istiadat yang berlaku di Desa tersebut selama tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar Negara (Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014).

Selain kewenangan desa, desa juga diberikan tugas-tugas, yaitu: a) Menyelenggarakan Pemerintahan Desa; b) Melaksanakan pembangunan Desa; c) Pembinaan kemasyarakatan Desa dan; d) Pemberdayaan masyarakat desa. Kepala desa dalam pelaksanaan tugasnya sehari-hari terutama yang berhubungan dengan pemerintahan desa, pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat desa perlu dikembangkan bagi perubahan kemajuan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di desa, dan semakin dituntut adanya kerja keras dan kemampuan yang optimal dari kepala desa dalam menjalankan tugasnya guna memperlancar perkembangan dan kemajuan desa (Delmiati & Putra Sinurat, 2022) .

Sosok seorang kepala Desa merupakan sosok yang sangat disegani serta dihormati oleh masyarakat selain karena Kepala Desa sebagai pemimpin Desa kepala desa juga merupakan *elit local, public figure* yang sangat berpengaruh terhadap masyarakat desa, besarnya pengaruh terhadap masyarakat karena kedudukannya dan masyarakat sering menjadikannya sebagai panutan dan patokan bagi masyarakat. Oleh karena itu tidak jarang Kepala desa dan perangkat desa memanfaatkan karisma tersebut terhadap kepentingan politik dan terlibat dalam politik dimana mereka berperan sebagai penggerak politik didesanya. Sehingga dapat menimbulkan konflik yang berkepanjangan yang akan berdampak buruk bagi masyarakatnya. Maka untuk mencegah adanya konflik kepentingan yang sering terjadi di kalangan kepala desa maka terbentuklah Undang-undang yang mengatur tentang batasan kepala desa dalam berpolitik atau biasa kita sebut Netralitas kepala desa dan perangkat desa.

Hal itu diatur didalam UU No. 6 Tahun 2014 tentang desa, disebutkan dalam pasal 29 huruf (g) disebutkan bahwa kepala desa dilarang menjadi pengurus partai politik dan pada huruf (j) kepala desa dilarang ikut sera dan/atau terlibat dalam kampanye pemilihan umum dan/atau pemilihan kepala daerah. Bukan hanya itu, undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilu disebutkan dalam pasal 280 ayat 2 huruf (h),(i), dan (j) yaitu pelaksanaan dan/atau tim kampanye dalam kegiatan kampanye pemilu dilarang mengikut sertakan kepala desa, perangkat desa, dan anggota badan permusyawaratan desa (BPD) (Undang-undang No. 7 Tahun 2017).

Netralitas aparatur desa merupakan sebuah kewajiban yang harus dimiliki oleh kepala desa dan perangkatnya, karena netralitas itu sendiri merupakan suatu perintah atau sebuah batas yang tidak harus di lewati atau di langgar, pelanggaran akan mendapatkan sebuah sanksi artinya jika ketentuan tersebut tidak dilakukan atau melakukan apa yang tidak harus dilakukan, ini yang disebut sebagai pelanggaran dalam konteks netralitas kegiatan berpolitik yang dilakukan oleh aparatur desa. Pada prinsipnya meskipun aparatur desa mempunyai hak suara akan tetapi tidak boleh menyuarakan atau memihak pada salah satu calon dan memberikan keuntungan kepada salah satu calon dan merugikan terhadap calon yang lain (Saputra, 2024).

Secara praktis ada beberapa indikator yang dapat dikembangkan untuk mengukur netralitas Perangkat desa dalam pemilu dan pilkada 2024. Indikator tersebut sebagai berikut ; a) Kepala desa serta perangkat desa tidak terlibat dalam menjadi tim sukses kandidat atau menjadi peserta kampanye selama masa

kampanye; b) Tidak memihak, tidak membantu dalam membuat keputusan dan tindakan yang menguntungkan salah satu calon atau salah satu kandidat; c) Tidak mengadakan kegiatan atau mengadakan acara yang mengarah kepada keperpihakan terhadap salah satu kandidat; d) Serta Kepala Desa dan perangkat desa tidak boleh membantu dalam menggunakan fasilitas milik Negara serta bangunan milik Negara yang terkait dengan jabatan dalam upaya atau dalam rangka kemenangan salah satu kandidat selama kampanye. (Delmiati & Putra Sinurat, 2022)

Keterlibatan sebagai pengurus dan anggota partai politik merupakan salah satu hak asasi manusia akan tetapi didalam dinamika politik yang sering terjadi selama ini khususnya kepada kepala desa dan perangkat desa yang sulit untuk bersikap netral, disebabkan karena beberapa faktor yang dapat menyebabkan netralitas kepala desa tidak maksimal dalam konteks politik lokal yaitu: 1. Kepentingan pribadi artinya Kepala desa beserta perangkatnya dapat memperoleh keuntungan pribadi serta dukungan tertentu dari calon atau partai politik tertentu; 2. Hubungan Personal yaitu Kepala desa serta perangkat desa dapat hubungan personal yang erat secara kekeluargaan maupun kontrak hubungan jangka panjang; 3. Pembangunan dan Kesejahteraan desa, Kepala desa, dan perangkat desa memiliki hubungan dengan calon atau partai politik agar mendapatkan dukungan atau sumber daya yang diperlukan untuk membangun dan meningkatkan kesejahteraan desa. selain itu tekanan eksternal yang memaksa kepala desa atau perangkat desa agar berpihak kepada salah satu calon atau partai politik dapat mengganggu kebijakan serta menghambat kinerja-kinerja kepala desa.

Fenomena ini dapat mengganggu implementasi kebijakan yang direncanakan serta mengancam prinsip-prinsip demokrasi, transparansi dan akuntabilitas dalam melaksanakan tugas-tugas di tingkat desa. (Agriawan & Widiarto, 2023).

Tingkat kesadaran masyarakat terhadap pentingnya netralitas masih rendah terutama di daerah pedesaan dan pelosok yang memiliki tingkat pendidikan yang rendah, kondisi ini mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam mengawasi pemilihan umum dan juga implementasi kebijakan netralitas di tingkat desa. Permasalahan dalam Pemilihan Umum adalah hubungan pemerintahan desa dengan pemerintah yang di atasnya dan partai politik tertentu. Hal ini menyebabkan netralitas pemerintah desa dalam pemilu menjadi faktor utama kecurangan yang dimana masyarakat pelosok sangat minim pengetahuan tentang implementasi kebijakan netralitas itu sendiri (Djoni Gunanto & Sahrul, 2023).

Di kecamatan lain Bawaslu Kabupaten Sumenep pada tahun 2024 menerima sebuah laporan dugaan pelanggaran yang disebabkan oleh kepala Desa Aing Panas terkait pelanggaran Netralitas, dalam kasus ini pelapor merupakan panwaslu kecamatan Pragaan dan ditindak lanjuti oleh Bawaslu Kabupaten sumenep, disaat melaporkan panwas pragaan melampirkan 2 (dua) bukti tindak pidana pemilu yang dilakukan oleh kepala desa aing panas yang dimana bukti pertama berupa Video yang mengajak perangkat desa agar memilih salah satu calon legislative dan bukti kedua berupa Voice Note atau pesan suara WhatsApp yang isinya diduga kepala desa menginterferensi perangkatnya untuk memilih pilihannya. Sedangkan di Kecamatan dungkek sendiri Dari penjelasan mantan anggota Panwaslu Kecamatan tahun pemilu 2019 tidak ada laporan terkait



pelanggaran netralitas kepala desa akan tetapi beberapa sample masyarakat mengaku pernah diajak atau digiring oleh salah satu perangkat desa untuk memilih salah satu peserta politik. di tahun 2023 ini ada beberapa dugaan pelanggaran netralitas perangkat desa seperti pemasangan banner alat peraga sosialisasi (APS) yang dipasang depan salah satu rumah perangkat desa bunpenang, dan didepan balai Lapa Daya namun hal tersebut dikatagorikan pelanggaran yang disebabkan oleh partai politik karena memasang APS yang tidak sesuai peraturan yang ada. Maka dari itu dalam konteks pelanggaran netralitas hanya sebatas dugaan saja (Margareta, 2024).

Berdasarkan dari penjelasan diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan study terkait bagaimana sikap dan perilaku kepala desa beserta perangkatnya dalam mentaati Undang-Undang yang ada terhadap Netralitas kepala desa. Maka peneliti menulis sebuah karya tulis ilmiah yang berjudul **“IMPLEMENTASI KEBIJAKAN NETRALITAS KEPALA DESA DALAM PELAKSANAAN PEMILU DI KECAMATAN DUNGKEK KABUPATEN SUMENEP”** dimana penelitian ini untuk mengetahui Sikap dan Perilaku kepala desa se kecamatan dungkek dalam menghadapi pemilu.

## **1.2 Rumusan masalah**

Rumusan masalah merupakan proses menentukan dan merumuskan permasalahan yang akan diteliti, dari uraian latar belakang diatas maka peneliti menentukan rumusan masalah pada penelitian ini yaitu Bagaimana implementasi kebijakan netralitas kepala desa dalam pelaksanaan pemilu di kecamatan Dungkek kabupaten Sumenep ?

### **1.3 Tujuan penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dijelaskan maka penelitian ini mempunyai tujuan yaitu untuk mengetahui implementasi kebijakan netralitas kepala desa dalam pelaksanaan pemilu di kecamatan Dungkek kabupaten Sumenep.

### **1.4 Manfaat penelitian**

1) Bagi peneliti

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi peneliti dalam menjelaskan bagaimana pengimplementasian UU No. 6 tahun 2014 tentang Netralitas kepala desa.

2) Bagi Akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan berguna untuk menambah pengetahuan dan juga sebagai bahan penelitian lebih lanjut serta menjadi referensi dalam penelitian selanjutnya.

3) Bagi Pihak Lain/Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan berguna sebagai bahan pengetahuan bagaimana implementasi kebijakan netralitas, faktor apa saja yang menjadi kendala, serta perilaku kepala desa dalam implementasi kebijakan netralitas Kepala Desa sesuai dengan UU No. 6 tahun 2014 tentang Netralitas Kepala Desa.

### **1.5 Sistematika Penulisan**

Untuk mendapat gambaran awal dalam penyusunan proposal penelitian ini, perlu adanya sistematika penulisan agar karya tulis ilmiah lebih sistematis dan

sesuai dengan kaidah ilmiah, sehingga bisa dapat dijelaskan dengan benar dan memudahkan pembaca untuk memahami isi penelitian.

### **BAB 1 : PENDAHULUAN**

Bab ini menjelaskan latar belakang penelitian, Rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

### **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini menguraikan tentang tinjauan Pustaka 1, mengenai penelitian terdahulu, teori administrasi publik, teori utama, teori pendukung.

### **BAB III : METODOLOGI PENELITIAN**

Bab ini memaparkan tentang lokasi penelitian, metode penelitian, populasi, sampel dan teknik pengambilan sampel, teknik pengumpulan data, dan teknik analisa data.

### **BAB IV METODE PENELITIAN**

Pada bab ini berisikan tentang profil singkat Kecamatan Dungkek Kabupaten Sumenep, Profil Desa se Kecamatan Dungkek, profil Asosiasi Kepala Desa, dan Lembaga Panwalu Kecamatan Sebagai Pengawas Pemilu.

### **BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Bab ini memaparkan tentang hasil penelitian terdiri dari hasil wawancara, hasil observasi, dan dokumentasi tiga fokus penelitian yakni implementasi kebijakan netralitas kepala desa dalam pemilu, Faktor apa saja yang mempengaruhi dalam pelaksanaan Kebijakan netralitas Kepala Desa, Perilaku Kepala Desa dalam penerapan implementasi Kebijakan Netralitas. Serta pembahasan yang membahas

hasil wawancara dan observasi dari fokus tersebut dan disandingkan dengan teori yang sesuai dengan bahan analisis.

## **BAB VI PENUTUP**

Bab ini terdiri kesimpulan yaitu berisi tentang inti dari hasil penelitian dan pembahasan dari tiga fokus yaitu implementasi kebijakan netralitas kepala desa dalam pemilu, Faktor apa saja yang mempengaruhi dalam pelaksanaan Kebijakan netralitas Kepala Desa, Perilaku Kepala Desa dalam penerapan implementasi Kebijakan Netralitas.

