

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Aparatur Sipil Negara (ASN) mempunyai peran penting dalam tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan serta kemajuan bangsa. Pasca reformasi, ASN diamanatkan Undang-Undang untuk kembali menjadi abdi Negara yang berintegritas, profesional, independen, dan bebas dari intervensi politik.¹ Pasal 2 huruf f Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyebutkan bahwa asas, prinsip, nilai dasar, kode etik, dan kode perilaku penyelenggaraan kebijakan, manajemen Aparatur Sipil Negara salah satunya berdasarkan asas netralitas.² Netralitas Aparatur Sipil Negara salah satunya adalah larangan menjadi anggota atau pengurus partai politik, sehingga terbebas dari pengaruh dan intervensi partai politik dalam pelaksanaan tugas dan kewajibannya.³ Aparatur Sipil Negara wajib berlaku netral sebagai pelaksana tugas umum pemerintahan dan pembangunan.⁴

Namun demikian, implementasi netralitas Aparatur Sipil Negara mengalami banyak hambatan dan kendala. Netralitas Aparatur Sipil

¹ Reyn Gloria, Bawaslu Tangani Ribuan Pelanggaran Netralitas ASN Saat Pemilu 2019, 20 Oktober 2019, <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/bawaslu-tangani-ribuan-pelanggaran-netralitas-asn-saat-pemilu-2019>, (14.53).

² *Ibid.*

³ Bagus Sarnawa. "Pengaturan dan Implementasi Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara di Indonesia". *Media Hukum*. Vol.24 . No.1, 2017. 42-43.

⁴ Bagus Sarnawa. "Pergeseran Aturan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum". *Media Hukum*. Vol.25 . No.2. 2018. 182.

Negara bukanlah hal baru dalam kehidupan demokrasi di Indonesia.⁵ Dengan kata lain, persoalan netralitas Aparatur Sipil Negara menjadi isu lama yang senantiasa aktual dalam kehidupan bernegara terutama menjelang pelaksanaan pesta demokrasi di Indonesia yaitu pada saat Pemilu. Pemilihan umum merupakan sarana kedaulatan rakyat untuk menentukan kepemimpinan baik pada eksekutif yaitu dalam skala nasional yakni Presiden dan Wakil Presiden di pemerintahan pusat sampai di tingkat pemerintahan daerah yakni Gubernur dan Wakil Gubernur, dan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.⁶

Pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara ini misalnya keterlibatan ASN dalam penyusunan program kerja dan/atau materi kampanye yang akan digunakan oleh petahana dalam pemilihan kepala daerah.⁷ Seorang ASN karena telah bekerja pada pemerintahan daerah, dapat dipastikan mengetahui segala potensi yang ada di daerahnya sehingga pengetahuan dan pengalaman tersebut digunakan untuk bekerja sama dengan petahana dalam penyusunan visi dan misi kandidat yang berasal dari petahana, kemudian desain kebijakan dan anggaran untuk kegiatan sosialisasi dan/atau kampanye dapat dilakukan secara terselubung bersamaan dengan program kerja pemerintah.⁸ Hal ini akan sangat

⁵ Harry Setya Nugraha dkk. "Politik Hukum Pengaturan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2018". *Justisi Hukum*. Vol.3 . No.1. 2018. 21.

⁶ Raldi Tandayu dkk. "Kendala Badan Pengawas Pemilihan Umum dalam Menindaklanjuti Pelanggaran Pemilu pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Sulawesi Utara Tahun 2015". *Eksekutif*. Vol.2 . No.2. 2017. 2.

⁷ Gema Perdana, "Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi", *Negara Hukum*, Vol.10 . No.1. 2019. 111.

⁸ *Ibid.*

menguntungkan petahana karena dapat dengan mudah mensosialisasikan program melalui perangkat daerah dan menggunakan anggaran daerah.⁹

Fenomena tersebut mengindikasikan bahwa peraturan perundang-undangan terkait netralitas Aparatur Sipil Negara belum ditegakkan untuk mencegah penyelewengan pada birokrasi. Larangan dengan jelas dipahami, namun tidak disertai dengan penegakan sanksi sehingga akan menciptakan zona nyaman bagi Aparatur Sipil Negara untuk terlibat dalam pemilu maupun pilkada. Seseorang Aparatur Sipil Negara seharusnya memegang teguh asas netralitas Aparatur Sipil Negara sehingga segala tindakan yang dilakukan semata-mata untuk menjalankan tugas dan fungsi sebagai pelayanan publik. Peran PNS yang strategis dalam menyelenggarakan pelayanan publik merupakan kunci keberhasilan pembangunan secara berkelanjutan.¹⁰ Keberadaan PNS profesional merupakan prasyarat untuk mencapai hal tersebut.¹¹

Adanya pelanggaran-pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara maka perlu dilakukan pengawasan terhadap netralitas Aparatur Sipil Negara baik dalam pemilu maupun pilkada. Pengawasan tersebut dilakukan oleh suatu badan yang disebut dengan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Bawaslu memperoleh mandat mengawasi dalam pengawasan pelanggaran hukum terkait netralitas ASN. Hasil pengawasan Bawaslu pada saat Pemilu 2019 menunjukkan sekitar 1.096 pelanggaran hukum

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Tedi Sudrajat dan Sri Hartini. "Rekonstruksi Hukum atas Pola Penanganan pelanggaran Asas Netralitas Pegawai Negeri Sipil". *Mimbar Hukum*. Vol.29. No. 3. 2017. 447.

¹¹ *Ibid.*

terkait netralitas ASN, TNI dan Polri.¹² Bentuk pelanggaran yang dilakukan Aparatur Sipil Negara tersebut meliputi kategori seperti, mencalonkan diri sebagai calon legislatif (caleg), namun belum mengundurkan diri sebagai Aparatur Sipil Negara. Selain itu, melakukan tindakan yang menguntungkan peserta atau calon, melakukan tindakan menguntungkan peserta atau calon di media sosial.

Bentuk pelanggaran lainnya seperti hadir dalam kampanye, menggunakan atribut peserta Pemilu atau membagikan alat peraga kampanye, keterlibatan Aparatur Sipil Negara dalam tim kampanye peserta Pemilu, menjadi anggota partai politik, dan menghadiri kegiatan peserta Pemilu (non kampanye). Misalnya pelanggaran yang dilakukan oleh Sekretaris Daerah Kabupaten Panfandaran berupa mengajak Camat Parigi untuk menghadiri acara puncak HUT PDIP yang ke-45, serta pelanggaran yang dilakukan oleh Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Sumedang dalam hal penerbitan Surat Keputusan Penugasan Pendidik dan tenaga kependidikan non PNS dalam rangka pencalonan Bupati dan Wakil Bupati dalam pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Sumedang.

Selain itu, ada pula ASN yang dengan sengaja mengabaikan netralitas untuk mencapai tujuan pribadi dengan mendukung pasangan calon tertentu dengan harapan jika dia terpilih maka ASN tersebut akan mendapat imbalan ataupun mendapatkan posisi tertentu yang sudah disepakati dengan pasangan calon itu.

¹² Reyn Gloria, *Loc. cit.*

Data Bawaslu RI per April 2019 menunjukkan bahwa terdapat 227 pelanggaran netralitas ASN di 24 propinsi.¹³ Adapun pelanggaran netralitas ASN terbanyak terdapat di Propinsi Jawa Tengah sejumlah 43 kasus, kemudian Propinsi Jawa Barat dengan 33 kasus, di Propinsi Sulawesi Selatan sebanyak 29 kasus dan seterusnya. Selain itu pada saat pemilihan Bupati dan Walikota serentak tahun 2015 di Daerah Istimewa Yogyakarta, di Kabupaten Bantul ditemukan empat pelanggaran netralitas ASN dan menduduki posisi pertama dengan kasus netralitas ASN tertinggi se-Daerah Istimewa Yogyakarta. Adapun pelanggaran netralitas ASN tersebut terkait dengan (1) mencalonkan diri sebagai anggota legislatif namun belum mengundurkan diri sebagai ASN, (2) hadir dalam kegiatan kampanye, (3) menggunakan atribut peserta pemilihan umum, (4) membagikan alat peraga kampanye, (5) terlibat sebagai tim sukses peserta pemilihan umum dan lain-lain.

Peraturan Bawaslu (PerBawaslu) Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan acuan Bawaslu dalam menjalankan tugas. Tugas Bawaslu ini mendapat bantuan dari pihak pengawas *Ad Hoc* (sementara) seperti Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS. Disamping itu, terdapat juga pengawasan yang dilakukan

¹³ Irsyan Hasyim, Bawaslu Temukan 1096 Pelanggaran Netralitas, 20 Oktober 2019, <https://pemilu.tempo.co/read/1212776/bawaslu-temukan-1-096-pelanggaran-netralitas>, (14.55).

oleh masyarakat terhadap proses penyelenggaraan pemilu yang disebut dengan pemantauan pemilu.¹⁴

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah disampaikan di atas, peneliti ingin meneliti dan mengkaji bagaimana pengawasan Bawaslu terhadap netralitas ASN. Maka dalam penelitian hukum ini penulis menyusun penulisan hukum dengan judul: **PENGAWASAN BAWASLU TERHADAP NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DI KABUPATEN BANTUL.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah yang akan diteliti adalah:

1. Bagaimana pengawasan Bawaslu Kabupaten Bantul terhadap netralitas Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Bantul?
2. Bagaimana faktor penghambat pengawasan Bawaslu Kabupaten Bantul terhadap netralitas Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Bantul?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan mengkaji pengawasan Bawaslu Kabupaten Bantul terhadap netralitas Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Bantul.

¹⁴ Novembri Yusuf Simanjuntak, "Pemantauan dalam Proses Penyelenggaraan Pemilu". *Jurnal Bawaslu*. Vol.3. No.3. 2017. 307.

2. Untuk mengetahui dan mengkaji faktor penghambat pengawasan Bawaslu Kabupaten Bantul terhadap netralitas Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Bantul.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan sumbangsih bagi pembangunan ilmu hukum khususnya Hukum Administrasi Negara terkait dengan pengawasan Bawaslu terhadap netralitas ASN. Selain itu, untuk menjadikan bahan evaluasi dan bahan pertimbangan dalam meningkatkan langkah-langkah pengawasan Bawaslu terhadap netralitas ASN.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan, informasi, dan wawasan kepada masyarakat terkait dengan pengawasan Bawaslu terhadap netralitas ASN.