

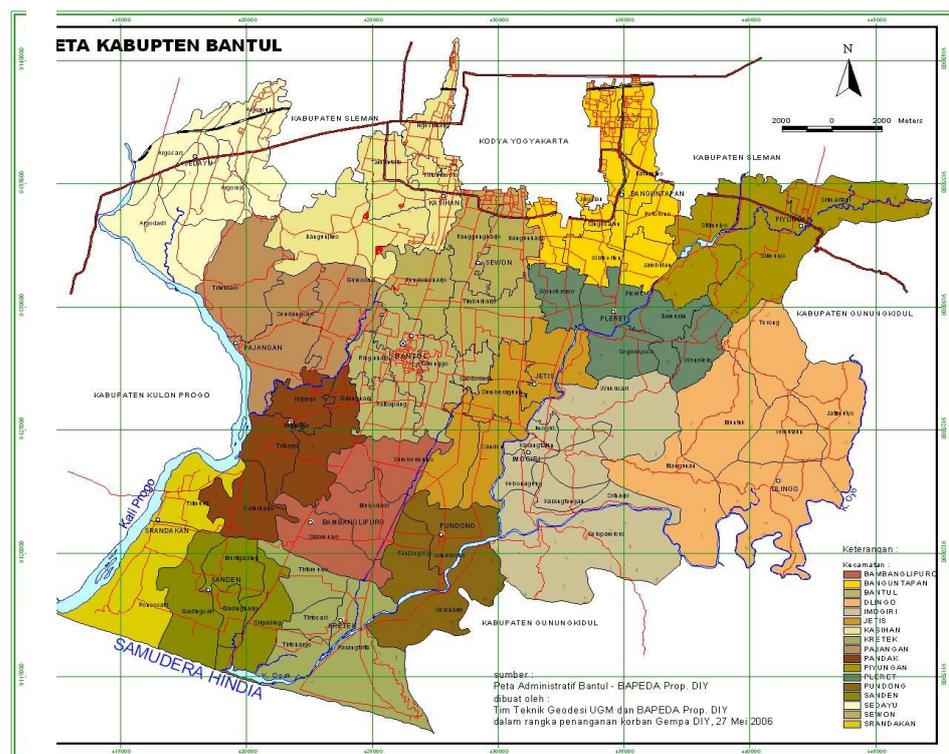
BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

1. Kabupaten Bantul

Gambar IV 1 Peta Kabupaten Bantul



Sumber: <https://bantulkab.go.id>

Kabupaten Bantul merupakan salah satu kabupaten dari lima kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta yang terletak di bagian selatan. Ibu kota Kabupaten Bantul yaitu Bantul. Projo tamansari merupakan motto dari Kabupaten Bantul yang singkatan dari Produktif-Profesional, Ijo royo royo, Tertib, Aman, Sehat, dan Asri. Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman adalah batas Kabupaten Bantul di

sebelah utara, Kabupaten Gunung Kidul disebelah timur, Samudera Hindia disebelah selatan, dan Kabupaten Kulon Progo di sebelah barat. Kabupaten Bantul terdiri atas 17 Kecamatan, 75 Desa, dan 933 Dusun.

Luas wilayah Kabupaten Bantul adalah 508,85 km² dengan topograafi sebagai dataran rendah 140% dan lebih dari separuhnya (60%) daerah perbukitan yang kurang subur, secara garis besar meliputi:

Bagian Barat ialah daerah landai yang kurang serta perbukitan yang membujur dari Utara ke Selatan seluas 89,86 km² (17,73 % dari seluruh wilayah).

Bagian Tengah ialah daerah datar dan landai merupakan daerah pertanian yang subur seluas 210.94 km² (41,62 %).

Bagian Timur ialah daerah yang landai, miring, dan terjal yang keadaannya masih lebih baik dari daerah bagian Barat, seluas 206,05 km² (40,65%).

Pada bagian Selatan sebenarnya merupakan bagian dari daerah bagian Tengah dengan keadaan alamnya yang berpasir dan sedikit berlagun, terbentang di Pantai Selatan dari Kecamatan Srandakan, Sanden dan Kretek.

Wilayah Kabupaten Bantul dialiri 6 sungai yang mengalir sepanjang tahun dengan panjang 114 km², yaitu Sungai Oyo (35,75km), Sungai Opak (19,00 km), Sungai Code (7,00km), Sungai Winongo (18,75km), Sungai Bedog (9,50km), dan Sungai Progo (24,00km).

2. Kantor Bawaslu Kabupaten Bantul

a. Sejarah Bawaslu Kabupaten Bantul

Badan Pengawas Pemilu atau lebih sering disebut Bawaslu adalah lembaga pengawas Pemilu yang sengaja dibentuk untuk mengawasi tahapan-tahapan penyelenggaraan Pemilu, menerima aduan, menangani kasus pelanggaran administratif Pemilu serta pelanggaran pidana Pemilu berdasarkan tingkatan sesuai peraturan perundang-undangan Bawaslu yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Di tahun 2017 Bawaslu Kabupaten Bantul bentuknya masih Panwaslu Kabupaten dan berjalan sampai pertengahan tahun 2018. Panwaslu Kabupaten ini komisionernya ada 3 orang yaitu Bapak Drs. Supardi, Bu Harlina, S.H., dan Bapak Jumarno, S.H. Saat itu, Ketua Panwaslu Kabupaten Bantul ialah Bapak Drs. Supardi.

Pada saat tahun 2017, Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum juga sudah terbentuk dan pada pasal 89 ayat (4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mengamanatkan bahwa kelembagaan Panwaslu Kabupaten/Kota yang semula bersifat *ad hoc* berubah menjadi Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota dan bersifat tetap.

Di pertengahan tahun 2018 untuk berubah menjadi lembaga permanen yaitu Bawaslu Kabupaten itu juga melalui tahap seleksi yang sama dengan komisioner yang lain. Tahapan seleksi tersebut dimulai dari penelitian administrasi kemudian tes tulis dan *fit proper*. Karena sesuai regulasi untuk jumlah pemilihnya yang lebih dari 500.000 di tingkat kabupaten maka jumlah komisionernya bisa 5 orang, sesuai Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Sehingga di Bantul setelah menjadi lembaga permanen maka jumlah komisionernya ada lima orang yaitu Harlina, S.H., Drs. Supardi, Jumarno, S.H., Nuril Hanafi, S.T., Dhenok Panuntun Tri Suci Asmawati, S.H., M.H.

Selanjutnya pelantikan Bawaslu Kabupaten Bantul ini dilakukan secara bersama-sama dengan seluruh Bawaslu Kabupaten/Kota yang ada di Indonesia dan bertempat di DKI Jakarta. Pelantikan ini dilaksanakan pada tanggal 15 Agustus 2018. Sehingga per tanggal 15 Agustus 2018 Panwaslu tingkat Kabupaten/Kota menjadi Bawaslu tingkat Kabupaten/Kota. Selanjutnya Bawaslu Kabupaten Bantul harus memilih ketua lagi. Berdasarkan pleno Bawaslu Kabupaten Bantul, ketua Bawaslu Kabupaten Bantul ialah Ibu Harlina, S.H.

Bawaslu Kabupaten Bantul beralamat kantor di Jalan Jendral Sudirman, Kurahan, Bantul, Kecamatan Bantul, Bantul,

Daerah Istimewa Yogyakarta 55711. Dahulu ketika masih Panwaslu Kabupaten Bantul alamat kantornya berpindah-pindah.

Dari sisi ketugasan antara Panwaslu Kabupaten Bantul dan Bawaslu Kabupaten Bantul sebenarnya sama. Tanggung jawab pengawas adalah melakukan pengawasan yaitu pengawasan pemilu dan pemilihan. Untuk memudahkan ketugasan pengawasan tadi maka Bawaslu Kabupaten Bantul dibagi menjadi beberapa divisi, yaitu:

- 1) Divisi Penindakan Pelanggaran
- 2) Divisi Pengawasan, Pencegahan, Hubungan Masyarakat, dan Hubungan antar Lembaga
- 3) Divisi Penyelesaian Sengketa
- 4) Divisi Sumber Daya Manusia dan Organisasi
- 5) Divisi Hukum, Data, dan Informasi

Divisi-divisi tersebut di atas untuk membantu dalam hal ketugasan Bawaslu Kabupaten Bantul untuk mensukseskan pengawasan tadi.

b. Logo Bawaslu

Gambar IV 2 Logo Bawaslu Kabupaten Bantul



Sumber: www.bawaslu.go.id

Makna dari logo Bawaslu ialah simplifikasi dari bentuk dua buah telapak tangan dalam posisi melindungi atau menjaga. Filosofi ini mengartikan peran Bawaslu bersama seluruh rakyat Indonesia dalam mengawasi dan menjaga berlangsungnya pelaksanaan Pemilu di Indonesia supaya berjalan sukses, adil, dan transparan.

Konfigurasi kedua bentuk tangan menghasilkan *hexagon* atau kubus bervolume. ini sebagai representasi dari bentuk kotak suara Pemilu. Selain itu, gambar anak panah yang mengarah ke atas menyimbolkan teragknya keadaan Pemilu, semangat Pemilu, integritas, cita-cita mulia Bawaslu, serta optimisme Bawaslu.

c. Visi dan Misi Bawaslu Kabupaten Bantul

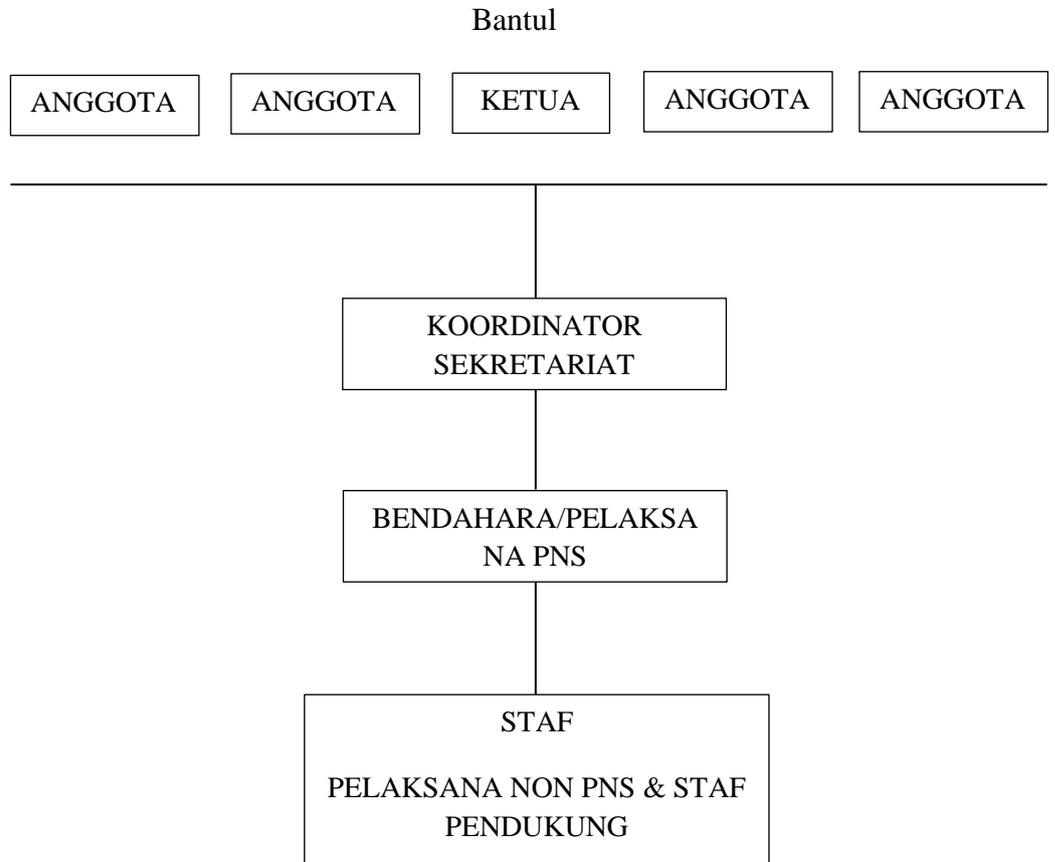
Visi Bawaslu Kabupaten Bantul ialah terwujudnya Bawaslu sebagai lembaga pengawal terpercaya dalam penyelenggaraan Pemilu Demokratis, Bermartabat, dan Berkualitas.

Sedangkan misi Bawaslu Kabupaten Bantul antara lain adalah:

- 1) Membangun aparatur dan kelembagaan pengawas Pemilu yang kuat, mandiri, dan solid;
- 2) Mengembangkan pola dan metode pengawasan yang efektif dan efisien;
- 3) Memperkuat sistem kontrol nasional dalam satu manajemen pengawasan yang terstruktur, sistematis, dan integratif berbasis teknologi;
- 4) Meningkatkan keterlibatan masyarakat dan peserta Pemilu, serta meningkatkan sinergi kelembagaan dalam pengawasan Pemilu partisipatif;
- 5) Meningkatkan kepercayaan publik atas kinerja pengawasan berupa pencegahan dan penindakan, serta penyelesaian sengketa secara cepat, akurat dan transparan;
- 6) Membangun Bawaslu sebagai pusat pembelajaran pengawasan Pemilu baik bagi pihak dari dalam negeri maupun pihak dari luar negeri.

d. Struktur Organisasi Kantor Bawaslu Kabupaten Bantul

Bagan IV. 1. Struktur Organisasi Kantor Bawaslu Kabupaten



Sumber: <http://bantul.bawaslu.go.id/struktur-organisasi/>

B. Pengawasan Bawaslu terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Bantul

Menurut Max Weber, birokrasi diposisikan sebagai sebuah mesin yang dijalankan oleh pejabat-pejabat pemerintah untuk mewujudkan tujuan negara.¹ Birokrasi dibentuk independen dari kekuatan politik atau diposisikan sebagai kekuatan yang netral yang berada di luar atau di atas

¹ Ni'matul Huda, dkk, *Op. Cit.*, hlm. 122.

aktor politik yang saling berkompetensi.² Weber menganggap bahwa birokrasi harus independen dari kekuatan politik, artinya birokrasi pemerintah diposisikan sebagai kekuatan yang netral.³ Birokrasi bagian dari pelayanan publik dan Aparatur Sipil Negara adalah bagian dari birokrasi. Di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyebutkan bahwa salah satu asas penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN adalah netralitas. Dengan demikian, ASN harus netral baik dalam Pemilu maupun Pilkada. Kepentingan politik harus disingkirkan karena ASN dituntut untuk tetap terhadap kepentingan politik. Terkait dengan pengawasan netralitas ASN baik dalam Pemilu maupun Pilkada ini salah satunya dilakukan oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).

Berdasarkan hasil penelitian di Kantor Bawaslu Kabupaten Bantul, tugas dan wewenang Bawaslu Kabupaten/Kota diatur di dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.⁴ Ada 4 garis besar fungsi Bawaslu, yaitu:⁵

1. Pencegahan,
2. Pengawasan,
3. Penindakan pelanggaran, dan
4. Sengketa proses pemilu.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ Berdasarkan wawancara Penulis dengan Komisioner Bawaslu Kabupaten Bantul pada tanggal 20 November 2019.

⁵ Berdasarkan wawancara Penulis dengan Komisioner Bawaslu Kabupaten Bantul pada tanggal 20 November 2019

Pada prinsipnya tiga fungsi Bawaslu digunakan dalam proses-proses pengawasan netralitas Aparatur Sipil Negara, yaitu pencegahan, pengawasan, dan penindakan pelanggaran.

Pencegahan merupakan upaya preventif Bawaslu untuk meminimalisir atau menghilangkan potensi-potensi pelanggaran.⁶ Prinsipnya ketika sudah memasuki proses entah itu Pemilihan Umum atau Pilkada Bawaslu Kabupaten Bantul melakukan upaya preventif dahulu yaitu upaya pencegahan.⁷

Kaitannya dengan pengawasan Aparatur Sipil Negara (ASN), langkah yang ditempuh berawal dari pencegahan, yaitu:⁸

1. Adanya sosialisasi aturan terkait dengan proses Pemilihan Umum atau Pilkada bahwa ada pasal-pasal yang melarang ASN untuk tidak terlibat dalam kampanye dan bergabung dengan pasangan calon.
2. Mengirimkan surat yaitu surat himbauan ke beberapa instansi terkait. Surat himbauan adalah salah satu bentuk upaya pencegahan Bawaslu Kabupaten Bantul untuk memberitahukan bahwa Aparatur Sipil Negara tidak boleh ikut dalam proses-proses Pemilihan Umum ataupun Pilkada. Di dalam surat himbauan biasanya juga dicantumkan aturan-aturan yang terkait entah itu aturan tentang Aparatur Sipil Negara itu sendiri atau aturan Pemilihan Umum maupun Pilkada.

⁶ Berdasarkan wawancara Penulis dengan Komisioner Bawaslu Kabupaten Bantul pada tanggal 20 November 2019.

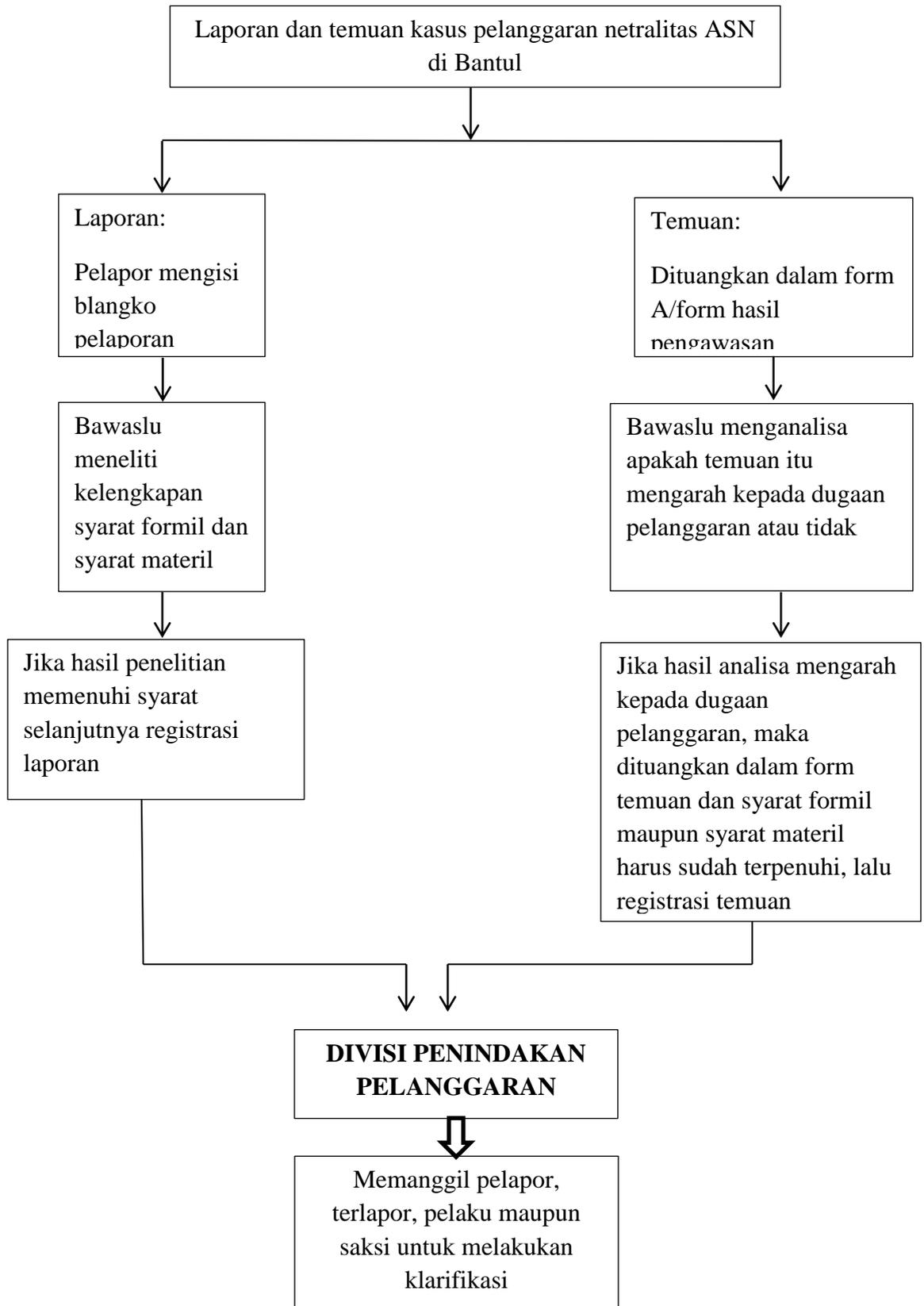
⁷ Berdasarkan wawancara Penulis dengan Komisioner Bawaslu Kabupaten Bantul pada tanggal 20 November 2019.

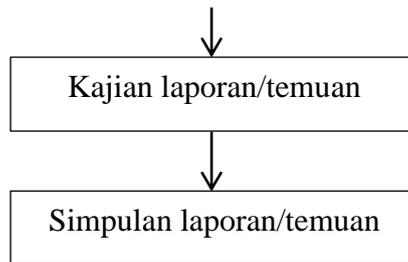
⁸ Berdasarkan wawancara Penulis dengan Komisioner Bawaslu Kabupaten Bantul pada tanggal 20 November 2019.

Setelah upaya preventif sudah dilakukan Bawaslu Kabupaten Bantul, selanjutnya Bawaslu Kabupaten Bantul melakukan upaya pengawasan. Pengawasan ini dilakukan ketika tahapan-tahapan Pemilihan Umum ataupun Pilkada itu berlangsung. Misalnya, dalam tahapan pencalonan ketika ada deklarasi calon dan terdapat ASN yang terlibat aktif maka fungsi-fungsi pengawasan Bawaslu Kabupaten Bantul adalah memastikan bahwa ASN itu tidak terlibat dalam proses-proses atau tahapan-tahapan Pemilu maupun Pilkada.

Ketika pengawasan tidak semerta-merta langsung Bawaslu Kabupaten Bantul tindak, namun dilihat dahulu kadar pelanggarannya apakah memang ketidaktahuan, misalnya melalui media sosial tidak paham apakah ini menjurus kepada dukung mendukung atau hanya ASN tidak menyadari sehingga upaya preventif (pendekatan) dilakukan Bawaslu Kabupaten Bantul. Apabila upaya pendekatan itu tidak digubris dan ASN itu malah semakin menjadi-jadi dengan melakukan pelanggaran yang lebih berat, maka biasanya Bawaslu Kabupaten Bantul akan melakukan penindakan pelanggaran.

Bagan IV. 2. Proses Penanganan Pelanggaran Netralitas ASN oleh Bawaslu Kabupaten Bantul





Sumber : Wawancara penulis di Kantor Bawaslu Kabupaten Bantul, 2019

Proses penanganan pelanggaran ini ada yang sifatnya temuan maupun laporan. Laporan dugaan pelanggaran dapat disampaikan oleh WNI yang memiliki hak pilih, laporan disampaikan paling lama 7 hari sejak diketahui pelapor, dan pelapor mengisi blangko laporan. Selain itu, jika laporan harus terpenuhi dahulu syarat formil dan syarat materil. Apabila belum terpenuhi syarat formil dan materil, maka pelapor diminta memenuhi terlebih dahulu. Namun, jika si pelapor tidak memenuhi maka Bawaslu Kabupaten Bantul tidak bisa menindaklanjuti. Bawaslu Kabupaten Bantul tidak bisa meregistrasi laporan dari pelapor. Akhirnya berhenti sampai disitu, kemudian Bawaslu Kabupaten Bantul akan memberikan surat pemberitahuan kepada pelapor bahwa apa yang dilaporkan oleh si pelapor belum terpenuhi syarat formil maupun syarat materilnya.

Apabila temuan, penemu dugaan pelanggaran merupakan pengawas dan syarat formil maupun materil belum terpenuhi dari jajaran

pengawas akan melakukan investigasi ke lapangan. Investigasi tersebut bertujuan untuk menambah syarat formil dan materil.

Setelah laporan maupun temuan dugaan pelanggaran diregistrasi, langkah Bawaslu Kabupaten Bantul selanjutnya ialah melakukan klarifikasi dengan memanggil yang terlapor atau yang teradu untuk melakukan klarifikasi atau meminta keterangan yang bersangkutan. Klarifikasi tersebut dalam rangka untuk menyusun kajian. Bawaslu Kabupaten Bantul akan melakukan kajian dari hasil klarifikasi, ketidakneralan ASN itu apakah melanggar Undang-Undang Pemilu atau Undang-Undang Pilkada atau melanggar Undang-Undang ASN maupun peraturan tentang ASN. Kajian ini dilakukan oleh jajaran pengawas. Bawaslu memutuskan temuan dan laporan sebagai pelanggaran atau bukan pelanggaran berdasarkan hasil kajian.

Bawaslu Kabupaten Bantul tidak berwenang untuk memberikan justifikasi maka di jajaran Bawaslu Kabupaten Bantul ini akan meneruskan atau merekomendasikan ke pihak yang berwenang dalam hal ini bisa ke atasan langsung, misalnya pegawai Pemerintah Daerah ke Bupati.⁹ Bawaslu Kabupaten Bantul juga bisa meneruskan ke Komisi Aparatur Sipil Negara jika memang itu dugaannya kuat dari hasil kajian dan simpulan Bawaslu Kabupaten Bantul dalam hasil rapat pleno Bawaslu Kabupaten Bantul.¹⁰

⁹ Berdasarkan wawancara Penulis dengan Komisioner Bawaslu Kabupaten Bantul pada tanggal 20 November 2019.

¹⁰ Berdasarkan wawancara Penulis dengan Komisioner Bawaslu Kabupaten Bantul pada tanggal 20 November 2019.

Kaitannya dengan penanganan pelanggaran netralitas ASN, Bawaslu Kabupaten Bantul sifatnya hanya meneruskan ke instansi yang terkait. Misalnya ke Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) atau ke MenPANRB atau ke Mendagri jika menyangkut kepala daerah. Namun, jika disaat kampanye di situ ada pelanggaran dan aturannya pidana pemilu dan ASN itu melakukan dugaan pelanggaran, maka sanksi pidana ada di Bawaslu Kabupaten Bantul yaitu dibawa ke Sentra Gakkumdu.¹¹ Sentra Gakkumdu meliputi tiga unsur, yaitu Bawaslu, Kepolisian RI, dan Kejaksaan RI.

Pada tahun 2015 ketika Bawaslu Kabupaten Bantul masih Panwaslu Kabupaten Bantul berkoordinasi dengan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan DIY. Waktu itu, ORI Perwakilan DIY menindaklanjuti dan keluar rekomendasi dari Ombudsman RI Perwakilan DIY.¹² Tahun 2019 Bawaslu Kabupaten Bantul juga sudah berkoordinasi dengan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan DIY tetapi dengan catatan difasilitasi oleh Bawaslu Provinsi DIY. Ombudsman tingkatnya ada disetingkat provinsi sehingga yang membuat kerjasama itu adalah ditingkat provinsi. Sementara Bawaslu Kabupaten/Kota tinggal menindaklanjuti dari kesepakatan antara ORI maupun Ombudsman Daerah.

¹¹ Berdasarkan wawancara Penulis dengan Komisioner Bawaslu Kabupaten Bantul pada tanggal 20 November 2019.

¹² Berdasarkan wawancara Penulis dengan Komisioner Bawaslu Kabupaten Bantul pada tanggal 20 November 2019.

Netralitas ASN berlaku tidak hanya disaat kampanye sehingga pengawasan itu baik sebelum kampanye dan sesudah kampanye tetap dilakukan, karena di Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN jelas bahwa ASN tidak boleh terlibat dalam urusan politik. Demikian juga kepala desa dan perangkat desa, karena jika ditelisik mereka juga pejabat yaitu pejabat di tingkat desa.¹³ Oleh karena itu, mereka juga menjadi sasaran pengawasan Bawaslu Kabupaten Bantul.

Ketika tahapan Pemilu tahun 2019 dimulai, Bawaslu Kabupaten Bantul masih Panwaslu Kabupaten Bantul. Tahapan Pemilu 2019 ini berawal dari semula pendaftaran peserta pemilu dalam hal ini partai politik. Di proses pendaftaran ada pemeriksaan berkas persyaratan dan juga verifikasi dukungan partai politik serta verifikasi lokasi atau alamat dari partai politik itu sendiri. Setelah verifikasi berjalan, waktu itu di Kabupaten Bantul hanya ada 14 partai politik yang lolos tetapi di tingkat nasional ada beberapa partai politik lagi yang diloloskan. Akhirnya di Kabupaten Bantul sampai terakhir ada 16 partai politik yang diloloskan.

Bawaslu Kabupaten Bantul sudah melakukan pengawasan kaitannya netralitas ASN sejak tahapan awal Pemilu tahun 2019 khususnya diverifikasi partai politik karena ASN tidak boleh mendukung atau terlibat partai politik.¹⁴ Pada saat tahap verifikasi dukungan, Bawaslu Kabupaten Bantul menemukan sejumlah ASN yang masuk menjadi

¹³ Berdasarkan wawancara Penulis dengan Komisioner Bawaslu Kabupaten Bantul pada tanggal 20 November 2019.

¹⁴ Berdasarkan wawancara Penulis dengan Komisioner Bawaslu Kabupaten Bantul pada tanggal 20 November 2019.

anggota partai politik. Setelah Bawaslu menemukan nama-nama ASN yang masuk menjadi anggota partai politik, maka tindak lanjut Bawaslu Kabupaten Bantul penanganan dugaan pelanggaran. Bawaslu memanggil masing-masing nama yang masuk menjadi daftar pendukung yaitu ASN khususnya PNS yang masuk menjadi daftar pendukung tadi.

Bawaslu Kabupaten Bantul kemudian melakukan klarifikasi. Hasil klarifikasi menunjukkan bahwa secara keseluruhan mereka menyatakan tidak tahu kalau ternyata yang bersangkutan dimasukkan menjadi pendukung partai politik. Ada kemungkinan ketika partai politik mencari dukungan itu melalui pengumpul *photocopy* KTP atau melalui pihak dari juragan *photocopy*.¹⁵ Selain itu, waktu meminta dukungan dari pengumpul *photocopy* sendiri bisa jadi tidak memahami regulasi kalau ASN tidak boleh menjadi pendukung partai politik.

Setelah dilakukan klarifikasi, Bawaslu Kabupaten Bantul menyatakan dari hasil simpulan Bawaslu Kabupaten Bantul sendiri bahwa yang bersangkutan sebenarnya tidak mendukung. Bawaslu Kabupaten Bantul kemudian mengirimkan surat ke partai politik agar yang bersangkutan tidak digunakan atau dimasukkan menjadi pendukung partai politik tadi.

Menjelang Pemilihan Kepala Daerah tahun 2020 pengawasan netralitas ASN tetap dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Bantul. Apalagi saat ini sudah banyak kegiatan-kegiatan yang kadang mengarah dan

¹⁵ Berdasarkan wawancara Penulis dengan Komisioner Bawaslu Kabupaten Bantul pada tanggal 20 November 2019.

melibatkan ASN. Dasar hukum pelaksanaan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati tahun 2020 dengan dipermanenkannya Bawaslu Kabupaten/Kota ialah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 karena Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum sudah tidak berlaku kembali.¹⁶ Selain itu, dasar pelaksanaan pemilihan dalam hal ini pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Bantul maka yang menjadi regulasinya adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah.¹⁷ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 itu tidak mengatur terkait penyelenggara dalam hal ini tidak mengatur penyelenggara langsung kepada pelaksanaannya.¹⁸ Berdasarkan hal tersebut bisa dimaknai apabila keberadaan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati diatur di dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.¹⁹

Dasar hukum pengawasan terkait Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati tahun 2020 antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah

¹⁶ Berdasarkan wawancara Penulis dengan Ketua Bawaslu Kabupaten Bantul pada tanggal 25 November 2019.

¹⁷ Berdasarkan wawancara Penulis dengan Ketua Bawaslu Kabupaten Bantul pada tanggal 25 November 2019.

¹⁸ Berdasarkan wawancara Penulis dengan Ketua Bawaslu Kabupaten Bantul pada tanggal 25 November 2019.

¹⁹ Berdasarkan wawancara Penulis dengan Ketua Bawaslu Kabupaten Bantul pada tanggal 25 November 2019.

3. Peraturan Komisi Pemilihan Umum, di dalamnya Peraturan KPU setiap tahapan
4. Peraturan Bawaslu, meliputi pengawasan setiap tahapan, penanganan pelanggaran, dan penyelesaian sengketa.

Selain itu, ada juga dasar hukum peraturan perundang-undangan diluar yang inti tadi yaitu Undang-Undang lainnya yang berkaitan dengan proses pemilihan, antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia
2. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia
3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dan
4. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Terkait pengawasan netralitas ASN dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati di Kabupaten Bantul ini dimasukkan dalam Strategi Pengawasan karena peraturan perundang-undangan antara Pemilu dengan Pemilihan itu ada perbedaan.²⁰ Di Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu untuk terutama Pemilu tahun 2019 itu diatur bahwa Bawaslu Kabupaten/Kota memiliki tugas untuk mengawasi pihak yang diatur netralitasnya.²¹ Namun di Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

²⁰ Berdasarkan wawancara Penulis dengan Ketua Bawaslu Kabupaten Bantul pada tanggal 25 November 2019

²¹ Berdasarkan wawancara Penulis dengan Ketua Bawaslu Kabupaten Bantul pada tanggal 25 November 2019

tentang Pemilihan Kepala Daerah itu tidak diatur secara spesifik bahwa Bawaslu Kabupaten/Kota diminta untuk melakukan pengawasan netralitas ASN.

Berdasarkan hal tersebut, maka apa yang tidak diatur itu diakomodir dengan strategi pengawasan Bawaslu Kabupaten Bantul. Salah satu strategi pengawasan Bawaslu Kabupaten Bantul adalah melakukan pencegahan terhadap pelanggaran netralitas ASN.

Bawaslu kabupaten Bantul sudah melakukan upaya pencegahan pelanggaran netralitas ASN dalam rangka menghadapi pelaksanaan Pilkada tahun 2020, antara lain:

1. Bawaslu Kabupaten Bantul mengirimkan surat himbauan kepada pihak-pihak yang diatur netralitasnya. Surat himbauan Bawaslu Kabupaten Bantul ini diberikan sampai kepada tingkatan di Kecamatan. Isi surat himbauan ini supaya ASN di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul sampai tingkat jajaran dibawahnya menjaga netralitasnya dalam pelaksanaan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati tahun 2020.
2. Bawaslu Kabupaten Bantul melakukan *road show* dalam rangka sosialisasi pengawasan ke seluruh Organisasi Pemerintah Daerah di Pemerintah Kabupaten Bantul. Isi materinya lebih juga difokuskan kepada peraturang tentang netralitas ASN baik dari Undang-Undang Pemilu maupun yang Undang-Undang Pilkada. Bawaslu Kabupaten Bantul juga melakukan audiensi ke Dinas Kebudayaan Kabupaten Bantul, Dinas Sosial Kabupaten Bantul, dan Kemenag Kabupaten

Bantul dalam rangka upaya pencegahan terhadap potensi pelanggaran netralitas ASN pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Bantul tahun 2020. Di dalam audiensi tersebut disampaikan terkait larangan-larangan ASN dalam Pemilihan dan disampaikan juga potensi-potensi pelanggaran.

3. Bawaslu Kabupaten Bantul juga menyampaikan materi sosialisasi melalui media sosial yang dimiliki oleh Bawaslu Kabupaten Bantul termasuk media sosial pribadi komisioner maupun staf. Disamping itu Bawaslu Kabupaten Bantul juga menyusun program kerja untuk dilakukan sosialisasi dengan mengundang pihak-pihak yang diatur netralitasnya untuk diberikan sosialisasi tentang netralitas ASN.

Bentuk pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Bantul terhadap netralitas ASN ini adalah Bawaslu Kabupaten Bantul mendatangi kegiatan-kegiatan atau acara yang dilakukan oleh masyarakat yang melibatkan ASN dan Bacalon.²² Misalnya ketika ada kegiatan atau acara entah itu kegiatan masyarakat atau partai politik yang arahnya dipakai untuk kaitannya dalam hal dukung mendukung pencalonan Bupati dan Wakil Bupati, maka Bawaslu Kabupaten Bantul pasti melakukan pengawasan di lapangan. Jadi, Bawaslu Kabupaten Bantul juga melakukan pengawasan langsung. Disaat Bawaslu Kabupaten Bantul melakukan pencegahan, pada proses pengawasan ternyata tidak ditaati atau tidak diindahkan dari apa yang menjadi bentuk pencegahan dari Bawaslu

²² Berdasarkan wawancara Penulis dengan Komisioner Bawaslu Kabupaten Bantul pada tanggal 20 November 2019.

Kabupaten Bantul maka Bawaslu Kabupaten Bantul akan melakukan penindakan.²³

Untuk saat ini menjelang Pilkada tahun 2020 di Kabupaten Bantul potensi pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara itu ada.²⁴ Namun setelah Bawaslu Kabupaten Bantul melakukan pencegahan akhirnya tidak terjadi atau belum terjadi. Misalnya kegiatan reses pak Idham Samawi. Di kegiatan reses tersebut mengundang Pak Halim Muslih sebagai narasumber dan yang kedua Pak Bambang Wisnu dari Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD). Posisi Pak Bambang Wisnu ini masih sebagai Aparatur Sipil Negara. Akhirnya Pak Bambang Wisnu tidak hadir karena Bawaslu Kabupaten Bantul juga melakukan himbauan baik tertulis maupun lisan dengan menggunakan telepon. Hal ini karena yang bersangkutan masih Aparatur Sipil Negara, kecuali kalau sudah purna tugas. Selain itu, dari hasil pengawasan Bawaslu Kabupaten Bantul di lapangan, pidato pak Halim Muslih sebagai narasumber dalam reses pak Idham Samawi masih normatif dan tidak mengarah terkait pencalonan beliau sebagai Bupati dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati di Kabupaten Bantul.

Potensi pelanggaran netralitas ASN pada Pemilu dan Pilkada agak berbeda. Potensinya lebih besar di Pilkada karena kepentingan kepala daerah dengan birokrasi ini lebih dekat dibandingkan dengan Pemilihan

²³ Berdasarkan wawancara Penulis dengan Ketua Bawaslu Kabupaten Bantul pada tanggal 25 November 2019

²⁴ Berdasarkan wawancara Penulis dengan Komisioner Bawaslu Kabupaten Bantul pada tanggal 20 November 2019.

Umum entah itu eksekutif maupun legislatif yang ada di pusat sehingga benturan kepentingan masih jauh.²⁵ Dengan demikian potensi penyalahgunaan ataupun mobilisasi Aparatur Sipil Negara itu justru lebih besar di Pilkada. Apalagi jika *incumbent* maju potensi pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara tinggi, karena ASN itu juga tidak lepas dari jabatan politik. Orang-orang produk dari jabatan politik yang memiliki kewenangan memberi jabatan kepada ASN. Dengan demikian gesekan kepentingan pada Pilkada lebih besar jika dibandingkan dengan Pemilu.

Pada saat Pilkada tahun 2015 di Kabupaten Bantul, terdapat 15 Aparatur Sipil Negara yang melanggar netralitas. Tren pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara pada saat itu cukup tinggi.

Tabel IV 1. Jenis Pelanggaran Netralitas ASN pada Pilkada tahun 2015 di Kabupaten Bantul

NO	Jenis Pelanggaran Netralitas ASN
1	PNS hadir dalam kegiatan panen raya salah satu pasangan calon
2	Kehadiran beberapa ASN pada saat deklarasi pencalonan dari PDIP di lapangan Tirenggo Bantul
3	ASN terang-terangan mengkampanyekan salah satu pasangan calon
4	PNS hadir dalam syukuran Pak Idham Samawi yang lolos dari jeratan korupsi

Sumber: Wawancara penulis di kantor Bawaslu Kabupaten Bantul, 2019

²⁵ Berdasarkan wawancara Penulis dengan Komisioner Bawaslu Kabupaten Bantul pada tanggal 20 November 2019.

Pada saat itu, Panwaslu Kabupaten Bantul mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan dengan dasar hukum undang-undang lainnya dalam hal ini Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Maka Panwaslu Kabupaten Bantul melakukan kajian dengan mengacu kepada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Di dalam kajian, Panwaslu memasukkan pasal 2 dan pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, karena Aparatur Sipil Negara datang ke acara deklarasi bacalon atas undangan partai politik. Seharusnya apabila itu undangan partai politik harus diabaikan karena Aparatur Sipil Negara tidak boleh diintervensi oleh partai politik tetapi ternyata berangkat dengan alasan menghadiri undangan.

Langkah Bawaslu selanjutnya karena itu pelanggaran undang-undang lainnya, maka Bawaslu hanya mempunyai kewenangan meneruskan atau merekomendasikan kepada instansi yang berwenang. Pada waktu itu, Bawaslu meneruskan ke MenPANRB dan KASN melalui Bawaslu RI diketahui Bawaslu DIY dan Bawaslu RI. Dari MenpanRB Panwaslu diberi tembusan untuk diberikan sanksi kepada mereka-mereka yang dianggap melanggar netralitas ASN yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN. Waktu itu Bawaslu Kabupaten Bantul belum bersifat permanen sehingga Bawaslu Kabupaten Bantul belum ada ketugasan untuk mengawal rekomendasi yang dikeluarkan dan tidak bisa mengejar sesuai koridor regulasi. Setelah itu, dalam waktu dua bulan

Panwaslu bubar, sehingga tidak tahu tindak lanjut seperti apa yang sudah dilakukan oleh instansi yang berwenang untuk memberikan sanksi kepada ASN yang melanggar.

Berdasarkan wawancara penulis dengan komisioner Bawaslu Kabupaten Bantul Drs Supardi, akhirnya 15 ASN yang melanggar netralitas ASN pada Pilkada tahun 2015 hanya diminta untuk membuat surat semacam pakta integritas dan Bawaslu Kabupaten Bantul tidak diberitahu sanksinya.²⁶

Bawaslu Kabupaten Bantul berharap agar pelanggaran netralitas ASN yang terjadi pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati tahun 2015 di Kabupaten Bantul tidak terulang kembali pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati tahun 2020 mendatang. Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Bantul harus menjaga netralitasnya baik dalam Pemilu maupun Pilkada.

C. Faktor Penghambat Pengawasan Bawaslu Kabupaten Bantul terhadap netralitas Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Bantul

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan, Bawaslu Kabupaten Bantul dalam melakukan pengawasan terhadap netralitas Aparatur Sipil Negara memiliki faktor penghambat atau kendala. Terdapat beberapa faktor penghambat pengawasan Bawaslu Kabupaten Bantul terhadap netralitas ASN, yaitu:²⁷

²⁶ Berdasarkan wawancara Penulis dengan Komisioner Bawaslu Kabupaten Bantul pada tanggal 20 November 2019.

²⁷ Berdasarkan wawancara Penulis dengan Komisioner Bawaslu Kabupaten Bantul pada tanggal 20 November 2019.

1. Sumber Daya Manusia Pengawas Sendiri

Jika di lapangan hambatannya ialah pemahaman regulasi dari masing-masing SDM pengawas. Sumber Daya Manusianya kurang memahami regulasi dan tidak ada keberanian untuk menegur dan mengingatkan, karena untuk melakukan pencegahan Bawaslu Kabupaten Bantul menegur.

2. Regulasi

Peraturanya kadang tidak nyambung. Misalnya, ada larangan namun tidak ada sanksi pidana. Disisi lain, kaitannya regulasi itu juga membatasi jajaran pengawas karena ada kemungkinan pelanggaran-pelanggaran itu belum masuk ke pelanggaran penggunaan Undang-Undang Pemilihan tetapi sebenarnya juga sudah diatur di undang-undang lain. Akhirnya kadang menjadi kendala disaat penanganan pelanggaran.

3. Dari sisi pengawasan di lapangan

ASN merasa tidak tahu bahwa ternyata itu pelanggaran netralitas ASN. ASN tidak menyadari bahwa mereka harus menjaga netralitasnya.

4. Pengawasan netralitas ASN melalui media sosial

Media sosia memiliki banyak jenisnya. Jika Bawaslu berteman di media sosial dengan ASN maka Bawaslu bisa mengawasi. Namun, jika akun diprivasi dan tidak berteman, maka Bawaslu tidak bisa melakukan pengawasan apakah ASN yang bersangkutan netral di media sosial atau

tidak. Pemahaman ASN tentang media sosial belum utuh terkait mana yang boleh dan tidak boleh dilakukan. Misalnya, ada ASN yang memberi tanda *like* pada pasangan calon tertentu di media sosial namun tidak tahu jika hal itu tidak diperbolehkan.

5. Sisi yang lain

Faktor dari luar, terdapat intimidasi yang kadang menyebabkan proses pengawasan itu tidak berjalan sesuai yang dihadapkan. Sehingga disaat *fit proper* pengawasan, Bawaslu Kabupaten Bantul menanyakan seperti misalnya apakah calon pengawas itu memiliki keberanian untuk mengingatkan dan menegur Bupati, Dandim, dan Kapolres jika mereka mengarah kepada pelanggaran.

Selain faktor penghambat di atas, faktor penghambat juga terletak pada regulasi yang dinamis kemudian regulasi itu ada celah hukumnya juga.²⁸ Celah hukum itu termasuk diantaranya yang mengatur tentang tahapan sehingga disaat tahapan belum dimulai kemudian ada pelanggaran, akhirnya tidak terpenuhi unsur materiil dan berhenti.²⁹ Selain itu, terkait dengan tidak responsifnya instansi yang berwenang terhadap tindak lanjut rekomendasi dari Bawaslu Kabupaten Bantul termasuk tindak lanjut yang seharusnya ditindaklanjuti oleh instansi yang berwenang untuk memberikan sanksi.

²⁸ Berdasarkan wawancara Penulis dengan Komisioner Bawaslu Kabupaten Bantul pada tanggal 20 November 2019.

²⁹ Berdasarkan wawancara Penulis dengan Komisioner Bawaslu Kabupaten Bantul pada tanggal 20 November 2019.

Faktor penghambat lainnya dalam hal pencegahan, kalau ASN belum memahami regulasi mereka awalnya menolak.³⁰ Tetapi kalau sudah Bawaslu Kabupaten Bantul jelaskan, setelah mereka paham baru menyadari akhirnya akan membatalkan yang seharusnya tadi ada menjadi tidak dilakukan.

Guna mengatasi hambatan-hambatan tersebut maka diberikan sosialisasi. Saat ini Bawaslu Kabupaten Bantul gencar menyelenggarakan sosialisasi tentang “POKDARLIH” yaitu Kelompok Sadar Pemilihan dan juga tentang Anti Politik Uang. Tujuan dari Pokdarlih ini untuk meningkatkan kesadaran disisi pengawasannya.³¹ Jadi supaya masyarakat paham regulasi kalau paham regulasi mereka tidak melakukan sebagai subjek pelanggar. Masyarakat juga mampu menyebarkan regulasi ini ke pihak-pihak yang lain, jadi masyarakat sebagai agen. Harapan yang lain dari Pokdarlih ialah masyarakat ada keberanian untuk menjadi pelapor atau saksi. Anggota Pokdarlih ini melibatkan kelompok-kelompok yang ada di masyarakat, misalnya pengajian, dasawisma, PKK, LPMD, Pramuka, Santri, Mudika. Pokdarlih ini disesuaikan kaitannya menjelang penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah tahun 2020 di Kabupaten Bantul.

Menjelang Pilkada tahun 2020 di Kabupaten Bantul ini, Bawaslu Kabupaten Bantul memiliki harapan bahwa setelah Bawaslu Kabupaten

³⁰ Berdasarkan wawancara Penulis dengan Komisioner Bawaslu Kabupaten Bantul pada tanggal 20 November 2019.

³¹ Berdasarkan wawancara Penulis dengan Komisioner Bawaslu Kabupaten Bantul pada tanggal 20 November 2019.

Bantul sudah melakukan koordinasi dengan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang pernah datang ke Kantor Bawaslu Kabupaten Bantul, Bawaslu berharap KASN itu ada respon cepat untuk menerima dan menindaklanjuti apa yang menjadi penerusan dari Bawaslu Kabupaten/Kota terkait dengan pelanggaran netralitas ASN.³² Bawaslu Kabupaten Bantul juga berharap KASN bisa tegas dalam memberikan sanksi. Selain itu, harapan Bawaslu Kabupaten Bantul adalah KASN bisa merespon apa yang yang menjadi rekomendasi atau penerusan Bawaslu ini dengan adanya putusan, karena Bawaslu meminta produknya berupa putusan. Setidaknya Bawaslu Kabupaten Bantul tinggal menindaklanjuti apa yang menjadi putusan dari KASN. Hal itu lebih kuat, misalnya apakah akan diturunkan pangkatnya, tidak diberikan jabatan lagi, sehingga Bawaslu tinggal menindaklanjuti apa yang sudah menjadi keputusan KASN.³³

³² Berdasarkan wawancara Penulis dengan Ketua Bawaslu Kabupaten Bantul pada tanggal 25 November 2019.

³³ Berdasarkan wawancara Penulis dengan Ketua Bawaslu Kabupaten Bantul pada tanggal 25 November 2019.