

SKRIPSI

**PENGAWASAN BADAN PENGAWAS PEMILU TERKAIT NETRALITAS
ASN PADA PILKADA 2020 DI KABUPATEN BULUKUMBA**

Disusun dan diajukan oleh:

FAUZIYAH

B12115330



PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2021

HALAMAN JUDUL

**PENGAWASAN BADAN PENGAWAS PEMILU TERKAIT NETRALITAS
ASN PADA PILKADA 2020 DI KABUPATEN BULUKUMBA**

OLEH

FAUZIYAH

B121 15 330

SKRIPSI

**Diajukan sebagai Tugas Akhir dalam rangka Penyelesaian Studi Sarjana
pada Program Studi Hukum Administrasi Negara**

PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2021

PENGESAHAN SKRIPSI

**PENGAWASAN BADAN PENGAWAS PEMILU TERKAIT NETRALITAS ASN PADA
PILKADA 2020 DI KABUPATEN BULUKUMBA**

Disusun dan diajukan oleh

**FAUZIYAH
B121 15 330**

Telah Dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang Dibentuk
Dalam Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana
Program Studi Hukum Administrasi Negara
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada Hari Selasa, 22 Maret 2022
Dan Dinyatakan Diterima

Panitia Ujian

Ketua

Sekretaris

Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum.
NIP. 19560607 198503 1 001

Fajlurrahman Jurdi, S.H., M.H.
NIP. 19840713 201504 1 003

**Ketua Program Studi
Hukum Administrasi Negara**



Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn.
NIP. 19840818 201012 1 005

PERNYATAAN KEASLIAN PENULIS

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Fauziah

NIM : B121 15 330

Program Studi : Hukum Administrasi Negara

Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa Skripsi dengan judul :

PENGAWASAN BADAN PENGAWAS PEMILU TERKAIT NETRALITAS ASN PADA PILKADA 2020 DI KABUPATEN BULUKUMBA

Adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta lain. Apabila di kemudian hari Skripsi karya saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 20 April 2022

Yang Bersangkutan



(Fauziah)

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmannirrahiim

Assalamu'alaikum warahmatullahi Wabarakatuh Alhamdulliahi rabbil 'aalamiin, segala puji bagi Allah Subhanahu wata'ala atas limpahan rahmat, hidayah dan karunia-Nya, karena tanpa kuasa serta pertolongan dari-Nya penulis tidak akan bisa melakukan apapun. Shalawat serta salam selalu tercurah kepada Baginda Rasulullah Shallallahu 'Alaihi wa Sallam, sang suri tauladan. Tidak pernah menyangka menyelesaikan sebuah skripsi akan sesulit ini, banyak kesabaran serta renungan yang diperlukan. Menyelesaikan skripsi ini memberikan banyak sekali pelajaran bagi penulis, tidak hentinya penulis mengucapkan syukur kepada Allah Subhanahu wa ta'ala yang selalu memberikan kemudahan serta kesabaran, selalu mendatangkan kejutan yang tidak disangka saat sudah sangat lelah. Tidak ada kata yang dapat mengungkapkan rasa syukur penulis atas selesainya skripsi dengan judul **“PENGAWASAN BADAN PENGAWAS PEMILU TERKAIT NETRALITAS ASN PADA PILKADA 2020 DI KABUPATEN BULUKUMBA”**, sebagai salah satu syarat meraih gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Hukum Administrasi Negara di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Skripsi ini penulis persembahkan kepada kedua orangtua tercinta dan terkasih Ayahanda **H.Muh.Akbar D. SE.,Ak., CA.** Dan Ibunda **Hj. Najmiah** yang selalu mendukung penuh segala keinginan dan kebutuhan penulis, yang

menjadi motivasi terbesar penulis untuk selalu berbuat baik dan bermanfaat bagi orang banyak, tempat yang selalu menerima penulis apa adanya, sebuah syukur yang tidak adaandingannya penulis dititipkan kepada mereka yang kasih sayangnya tidak pernah kurang sedikitpun. Ucapan terima kasih kepada **Keluarga besar**, saudara kandung, dan kakak ipar penulis. **Keluarga Besar Kamaruddin Dg.Raja, Muhammad Faisal A. SE.** , dan **Mutmainnah Armin. S.Pt** yang selalu memberikan dukungan dan doanya. Ucapan terima kasih juga diucapkan kepada Bapak **Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum.** selaku Pembimbing I dan Bapak **Fajlurrahman Jurdi, S.H., M.H.** selaku Pembimbing II atas waktu, tenaga, dan pikiran yang diberikan dalam mengarahkan penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini. Serta ucapan terima kasih juga penulis ucapkan kepada tim penguji Bapak **Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.** selaku Penguji I dan Bapak **Ahsan Yunus, S.H., M.H.** selaku Penguji II atas segala saran serta masukan selama penyusunan skripsi ini. Pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa terima kasih kepada berbagai pihak yang telah memberikan bantuan, baik berupa kesempatan, bimbingan, motivasi, perhatian, kritik dan saran selama penulis menjalani pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan selama proses penyusunan penulisan skripsi ini, yaitu:

1. Kepada Ibu **Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A.** selaku

Rektor Universitas Hasanuddin beserta seluruh staf dan jajarannya.

2. Kepada Ibu **Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.** selaku

Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin,

3. Bapak **Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H.** selaku Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset dan Inovasi, Bapak **Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H.** selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Keuangan dan Sumber Daya serta Bapak **Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H.** selaku Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan dan Alumni.
4. Kepada Bapak **Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.H.** selaku Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
5. Kepada Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu dalam skripsi ini. Terima kasih atas segala ilmu dan pengetahuan yang telah diberikan selama ini.
6. Kepada Bapak dan Ibu Pegawai Akademik dan seluruh Staf Akademik yang memberikan bantuan dan pelayanan administrasi yang sangat baik sejak awal perkuliahan hingga tahap penyelesaian skripsi ini.
7. Kepada kepala bidang dan pegawai staf dikantor Badan Pengawas Pemilu di kabupaten Bulukumba terima kasih atas izin penelitian dan membantu penulis dalam proses penyelesaian penelitian skripsi ini.

8. Terima Kasih Kepada sahabat saya **Farahdiba Maudi** yang sangat bersedia dalam segala macam kondisi penulis dan berperan penting dalam kehidupan penulis.
9. Terima Kasih Kepada **Muh.Ardiansyah** yang sangat semangat memberikan dukungan dalam segala aspek kepada saya untuk menyelesaikan skripsi ini.
10. Terima Kasih Kepada Sahabat saya **Sartika indrawati JS, Galuh Triasny Islam Fakhserie** yang telah bersedia meluangkan waktu dan tenaga untuk penulis dan memberikan dukungan kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
11. Terima Kasih Kepada Sahabat serta saudara sejak SMP yaitu **Raudiah Trisasqia Taufan Chaidar Makki** dan **Miftahul jannah** yang telah bersedia meluangkan waktu mendengar dan memberi solusi disetiap kondisi penulis.
12. Terima Kasih Kepada **Rahma Chumaerah, Arlita Reggiana Viola Huswan, Irsa Musdalifah, Magfirah, Andi Rahmatia, Sulfayanti, Muh. Fahrul Dumbi, Muhammad Rajif** yang telah bersedia meluangkan waktu, tenaga, dan dukungan kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
13. Terima Kasih Kepada adik-adik **angkatan 2017, 2018, 2019** prodi Hukum Administrasi Negara yang telah bersedia memberikan dukungan kepada penulis.

Akhirnya atas segala bantuan dan jasa yang diberikan tidak ada sesuatu yang bisa penulis berikan kecuali berharap dan berdoa semoga Allah Subhanahu wa ta'ala senantiasa memberika ridho dan balasan atas jasa-jasa yang telah diberikan kepada penulis dan kiranya bukanlah suatu hal yang berlebihan apabila penulis berharap semoga skripsi ini bermanfaat bagi pembaca maupun penulis. Namun demikian, disadari sepenuhnya bahwa penyusunan skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan.

Makassar, 22 Maret 2022

Penulis

Fauziyah

DAFTAR ISI

	Halaman
SAMPUL	ii
HALAMAN JUDUL	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN PENULIS	Kesalahan! Bookmark tidak didefinisikan.
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	x
ABSTRACT	1
ABSTRAK	2
BAB I PENDAHULUAN	3
A. Latar Belakang	3
B. Rumusan Masalah	16
C. Tujuan Penelitian	16
D. Manfaat Penelitian	16
E. Keaslian Penelitian	17
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	19
A. Pemilihan Kepala Daerah	19
1. Pengertian Pemilihan Kepala Daerah	21
2. Dasar Hukum Pemilihan Kepala Daerah	22
3. Prinsip Prinsip Penyelenggara Pemilihan	25
B. Tinjauan Umum Pengawasan	29
1. Pengertian Pengawasan	29
2. Tujuan Pengawasan	32
3. Manfaat Pengawasan	35
4. Tolak Ukur Keberhasilan Pengawasan	36
C. Badan Pengawas Pemilihan Umum	38

1. Tugas Bawaslu	40
2. Kewenangan Bawaslu	42
3. Kewajiban Bawaslu	43
4. Pengawasan Bawaslu Terhadap Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara	43
D. Aparatur Sipil Negara	46
1. Pengertian Aparatur Sipil Negara	46
2. Asas Asas Penyelenggaraan Kebijakan Dan Manajemen Asn	47
3. Asas Netralitas	49
4. Kewajiban Dan Larangan	52
BAB III METODE PENELITIAN	56
A. Jenis dan Metode Penelitian	56
B. Sumber Data	57
C. Populasi dan Sampel	57
D. Pengumpulan Data	58
E. Analisis Data	59
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	60
A. Pengawasan Badan Pengawas Pemilu terhadap Netralitas ASN Pada Pilkada 2020 di Kabupaten Bulukumba	60
B. Bagaimana Sanksi Administrasi bagi ASN Yang Tidak Netral Dalam Pilkada 2020 di Kabupaten Bulukumba	73
BAB V PENUTUP	82
A. Kesimpulan	82
B. Saran	83
DAFTAR PUSTAKA	85

ABSTRACT

Fauziah (B12115330) with the title "Supervision of the Election Supervisory Body Regarding ASN Neutrality in the 2020 Pilkada in Bulukumba Regency". Under the guidance of Aminuddin Ilmar as supervisor I and Fajlurrahman Jurdi as supervisor II.

This study aims to find out how the Election Supervisory Body supervises the neutrality of ASN and the application of sanctions in the 2020 Pilkada in Bulukumba.

This research was conducted using field research methods, namely data collection techniques by conducting direct interviews with sources, in addition, the authors also used library research methods, namely data collection methods carried out through reading sourced from books, legislation, papers, and other data obtained from writing through the internet and or other media related to research, then analyzed qualitatively normatively so as to obtain a conclusion.

The results of this study, namely the supervision of Bawaslu which is still less effective in terms of its supervision due to the lack of human resources owned by Bawaslu itself and the supervision carried out every time there is a report that should take preventive action. Then from the application of sanctions from several ASN who violate the neutrality of the ASN, sanctions are given in accordance with the laws and regulations.

Keywords: Supervision, Bawaslu, ASN Neutrality.

ABSTRAK

Fauziah (B12115330) dengan judul “Pengawasan Badan Pengawas Pemilu Terkait Netralitas ASN Pada Pilkada 2020 di Kabupaten Bulukumba”. Di bawah bimbingan Aminuddin Ilmar sebagai pembimbing I dan Fajlurrahman Jurdi sebagai pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pengawasan Badan Pengawas Pemilu terkait netralitas ASN serta penerapan sanksi dalam Pilkada 2020 di Bulukumba.

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian lapangan (field research) yaitu teknik pengambilan data dengan melakukan wawancara langsung kepada narasumber, selain itu, penulis juga menggunakan metode studi kepustakaan (library research) yaitu metode pengumpulan data yang dilakukan melalui bacaan yang bersumber dari buku-buku, Perundang-undangan, karya tulis, dan data-data lainnya yang di peroleh dari penuli san melalui media internet dan atau media lainnya yang berhubungan dengan penelitian, kemudian dianalisis secara kualitatif normatif sehingga memperoleh suatu kesimpulan.

Adapun hasil penelitian ini, yaitu pengawasan Bawaslu yang masih kurang efektif terkait pengawasannya dikarenakan masih kurangnya sumber daya manusia yang dimiliki oleh Bawaslu itu sendiri dan pengawasan yang dilakukan setiap ada laporan yang seharusnya diadakan tindakan pencegahan. Kemudian dari penerapan sanksi dari beberapa ASN yang melakukan pelanggaran netralitas ASN diberikan sanksi yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kata Kunci: Pengawasan, Bawaslu, Netralitas ASN.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan Negara Hukum (*rechtsstaat*), bukan Negara kekuasaan (*machtstaat*).¹ Paham Negara Hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kedaulatan rakyat (*demokrasi*).² Oleh karena itu, perlu ditegaskan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat yang dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” (*constitutional democracy*) sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 Republik Indonesia.

Dengan demikian dalam konsep demokrasi, pemerintahan suatu Negara merupakan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Keterlibatan rakyat dalam bentuk demokrasi tersebut dilihat pada pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah atau biasa disingkat Pilkada. Berdasarkan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 Republik Indonesia, Pilkada adalah: *“Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokrasi”*.

¹ Jimly Asshidiqie, 2011, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 57.

² Ni'matul Huda, 2013, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, Edisi Revisi, Cet.8, hlm. 267.

Berdasarkan bunyi Pasal diatas maka sejalan dengan yang diatur dalam dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 24 ayat (5) yang menyatakan bahwa:

“Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan”.

Selanjutnya diperjelas dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang Pilkada yang menyebutkan bahwa:

“Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi, kabupaten, dan kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis”.

Meskipun Pemilihan Kepala Daerah merupakan pesta demokrasi, tapi ada beberapa pihak yang tidak diizinkan terlibat dalam secara langsung. Salah satunya adalah Aparatur Sipil Negara (ASN). ASN merupakan abdi Negara dalam menjalankan proses pemerintahan. Untuk itu, ASN diberikan batasan agar dapat bersikap netral selama pesta demokrasi ini berlangsung. Namun seringkali mendapat campur tangan atau dikotori oleh keterlibatan ASN yang seharusnya menjaga netralitasnya sebagai penyelenggara pemerintahan. Berbagai kejadian tentang Pemilihan

Umum Kepala Daerah yang terjadi pada saat Pilkada yang memaksa kita untuk lebih memperhatikan Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah.³

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dapat memicu pemanfaatan birokrasi untuk kepentingan politik dalam Pilkada. Di berbagai daerah, calon kepala daerah petahana hampir selalu memobilisasi ASN untuk memenangkan dirinya. Seharusnya birokrasi dibebaskan dari pengaruh dan keterjalinan ikatan politik dengan kekuatan-kekuatan politik, sehingga pelayanan kepada masyarakat yang diberikan oleh birokrasi netral tidak memihak dan obyektif. Birokrasi yang memihak atau tidak netral dapat melahirkan korupsi politik yang justru mengubah proses pilkada diwarnai tindakan-tindakan tidak terpuji.⁴

Penyelenggaraan Pilkada secara langsung telah membawa perubahan terhadap budaya pemerintahan di tingkat daerah, dalam hal ini reposisi relasi birokrasi dengan politik, khususnya masalah netralitas birokrasi terhadap politik.⁵ Pilkada secara langsung dan serentak merupakan situasi yang berbeda, mengingat besarnya kewenangan daerah sejak digulirkannya otonomi daerah. Kepala daerah paling berperan dalam

³ Liane Irma Veronsia Leleng, dkk., Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah tahun 2015, *Jurnal Jurusan Ilmu Pemerintahan Volume 1 No. 1 Tahun 2018*, hlm 2.

⁴ Moh Mahfud MD, 2012, Evaluasi PemiluKada dalam Perspektif Demokrasi dan Hukum. Dalam Demokrasi Lokal Evaluasi PemiluKada di Indonesia, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 12

⁵ Didik Supriyanto, 2012, Penataan Kembali Sistem Pemilihan dalam PemiluKada. Dalam Demokrasi Lokal, Konpress, Jakarta, hlm. 211

menentukan keberhasilan pembangunan suatu daerah. Dengan kata lain masyarakat lebih banyak berharap kepada kepala daerah dalam memperbaiki kondisi yang telah ada.

Salah satu hal yang sering terjadi adalah keikutsertaan ASN secara tidak langsung oleh pemerintah dari partai politik tertentu yang berkuasa saat Pilkada dan tidak sedikit membuat kurangnya netralitas ASN dalam Pilkada menjadi faktor utama berbagai kecurangan. ASN merupakan subjek utama dalam suatu birokrasi yang mempunyai peran tertentu untuk dapat menjalankan tugas Negara dan pemerintahan. Dalam hal ini pola kerja ASN merupakan salah satu unsur utama dalam terciptanya pelayanan kepada masyarakat secara profesional, adil dan merata. Kedudukannya sebagai abdi Negara seharusnya membuat mereka mempunyai loyalitas terhadap Negara. Jadi, bisa dikatakan ASN harus dituntut netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif terhadap pelayanan masyarakat.⁶

Sebagaimana yang dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara bahwa dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan Negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perlu dibangun aparatur sipil Negara yang memiliki integritas,

⁶ Liane Irma Veronsia Leleng, dkk., *Loc.cit*

profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari Praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam upaya menjaga netralitas ASN dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, persatuan ASN, serta dapat memutuskan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan, ASN dilarang menjadi anggota dan/ atau pengurus partai politik, yang dimaksud dengan “asas netralitas” sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara pada penjelasan Ketentuan Pasal 2 Huruf f “Yang dimaksud dengan ”asas netralitas” adalah bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.

Selain itu dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Pasal 4 angka 14 disebutkan bahwa:

“larangan memberi dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk sesuai peraturan perundang-undangan ”

Kemudian di dalam Pasal 4 angka 15 disebutkan bahwa:

”dilarang memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dengan cara; (a) terlibat dalam kegiatan kampanye, (b) menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan, (c) membuat keputusan dan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu paslon selama kampanye, (d) mengadakan kegiatan atau tindakan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu, sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbuan, seruan, pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota, keluarga dan masyarakat”.

Dalam konteks Pilkada, prinsip netralitas ASN selalu menjadi perbincangan hangat di berbagai kalangan karena kekhawatiran akan keberpihakan ASN kepada salah satu pasangan calon, menjadi alasan utama. Pada dasarnya setiap warga Negara memiliki hak pilih, termasuk ASN. Hal ini dijamin secara tegas dalam konstitusi kita. Tetapi hendaknya hak pilih ASN tersebut tidak dinyatakan secara terbuka, sehingga cenderung menjadi bentuk “Kampanye” yang sifatnya mengarahkan dukungan kepada salah satu pasangan calon. Dengan demikian, independensi ASN tetap terjaga tanpa menghilangkan hak pilihnya.

Ketentuan tentang dilarangnya atau tidak diperbolehkan Pegawai ASN untuk ikut serta secara langsung pada Pelaksanaan Pilkada juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS, Pasal 11 huruf c, yang berbunyi:

“Dalam hal etika terhadap diri sendiri PNS wajib menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok atau golongan, maka PNS dilarang melakukan perbuatan yang mengindikasikan terlibat dalam politik praktis atau berafiliasi dengan partai politik, misalnya :

- a. Pendekatan kepada Parpol terkait rencana pengusulan.
- b. Memasang spanduk atau baliho yang mempromosikan dirinya atau orang lain.
- c. Mendeklarasikan dirinya sebagai Balon.
- d. Menghadiri deklarasi
- e. Mengunggah, menanggapi (like, komentar, share dsb) atau menyebarkan gambar atau foto balon atau paslon melalui media online atau medsos
- f. Berfoto bersama balon atau paslon dengan simbol keberpihakan
- g. Sebagai pembicara atau narasumber pada kegiatan Parpol.

Kemudian Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenpanRB) mempertegas kewajiban ASN dalam penyelenggaraan Pilkada agar tetap menjaga asas Netralitas dengan mengeluarkan Surat Keputusan Bersama No 6/SKB/KASN/9/2020 Nomor 0314 Tentang Pedoman Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020 pada bagian ke-enam dijelaskan bahwa:

“dalam mendukung kinerja Satuan Tugas Pengawasan Netralitas Pegawai ASN wajib menjaga netralitas, solidaritas, dan jiwa korps dalam menyikapi situasi politik yang ada agar tidak terpengaruh untuk melakukan kegiatan yang mengarah pada keberpihakan atau ketidaknetralan.”

Dengan berbagai peraturan telah dibuat oleh pemerintah untuk membatasi hubungan ASN dengan kegiatan politik praktisi, namun setiap berlangsungnya pelaksanaan Pilkada selalu diwarnai oleh maraknya pemberitaan tentang pelanggaran netralitas oleh oknum ASN secara sembunyi sembunyi maupun terang-terangan ikut langsung dalam proses Pilkada. Persoalan netralitas ASN tersebut seperti tidak pernah terselesaikan.⁷

Maka dari itu, dalam mengawasi netralitas ASN dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah agar asas netralitas tetap terwujud Bawaslu memiliki tugas penting dalam hal mengawasi agar ASN tidak ikut serta atau berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Bawaslu No 6 Tahun 2018 Tentang Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 5 yakni:

⁷ Agus Mulya Karsona, 2016, Menyoal Makna Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Jurnal Media Hukum, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Vol. 23 No. 1, hlm. 87.

“Dalam melakukan pengawasan Netralitas Pegawai ASN, Anggota TNI, dan Anggota Polri, Pengawas Pemilu melakukan”:

- a. identifikasi potensi penyalahgunaan kewenangan, penggunaan anggaran, dan penggunaan fasilitas;*
- b. identifikasi potensi keterlibatan Pegawai ASN, Anggota TNI, dan Anggota Polri;*
- c. koordinasi dengan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia secara berjenjang serta KASN; dan*
- d. kerja sama dengan pemantau Pemilu dan media massa serta masyarakat untuk mengawasi.*

Pada tahun 2020 Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara serentak kembali digelar di 270 daerah kabupaten/ kota di Indonesia. Di Sulawesi Selatan misalnya, sebanyak 12 Kabupaten/kota akan menggelar Pilkada yakni Makassar, Gowa, Maros, Soppeng, Luwu Timur, Tanah Toraja, Luwu Utara, Toraja Utara, Selayar, Bulukumba, dan Barru.

Salah satu isu dalam penyelenggaraan Pilkada yang tidak habisnya menjadi perbincangan publik adalah terkait netralitas ASN. Bicara Pilkada dan ASN seperti tidak ada selesainya menjadi sorotan, hal ini disebabkan pegawai ASN yang melakukan pelanggaran terhadap asas netralitas.

Bukan hal baru lagi bahwa posisi ASN sangat strategis dan sangat rawan dimanfaatkan untuk kepentingan politik tertentu, apalagi untuk kepentingan kemenangan dalam Pilkada sehingga wajib untuk dilakukan pengawasan dan penindakan sesuai aturan yang berlaku jika ditemukan adanya hasil pengawasan yang mengandung dugaan tindakan pelanggaran pemilihan dengan tujuan utama yakni menerapkan kepastian hukum dan keadilan hukum.

Pengawasan terhadap netralitas ASN dalam pemilihan kepala daerah sudah menjadi tugas utama Bawaslu sebagaimana yang diatur didalam Perbawaslu Nomor 21 Tahun 2018 Tentang Pengawasan Pemilihan Umum dan Perbawaslu Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Menurut data pada tahun 2018 hasil pemantauan KASN yang menyebabkan pelanggaran netralitas abdi Negara. Setidaknya ada 7 penyebab mengapa ASN tidak menerapkan “asas netralitas” yakni⁸ :

1. Adanya motif mendapat/mempertahankan jabatan/materi/proyek;
2. Hubungan kekeluargaan/ kekerabatan dengan calon;
3. Kurangnya pemahaman aturan netralitas;
4. Intervensi/tekanan dari atasan
5. Kurangnya integritas ASN untuk bersikap netral;
6. Ketidaknetralan ASN dianggap hal lumrah;
7. Sanksi lemah.

Daerah Bulukumba sebagai salah satu daerah dari 270 daerah yang menyelenggarakan Pilkada pada tahun 2020 yang menjadi pusat perhatian terkait netralitas ASN. Bahkan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) telah menyampaikan dalam laporannya yang menyebut bahwa

⁸ <https://tirto.id/asn-tak-netral-saat-pilkada-penyakit-lama-yang-rutin-kambuh-f5Xo>, (diakses pada tanggal 2 Juni 2021, pukul 20:07).

Bulukumba sebagai salah satu daerah diantara lima daerah besar yang menjadi titik rawan terhadap netralitas ASN.⁹

Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020 yang dilaksanakan di Kabupaten Bulukumba ternyata masih terdapat tindakan pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam penyelenggaraan Pilkada di Kabupaten Bulukumba. Berdasarkan data Bawaslu Bulukumba pada saat penyelenggaraan Pilkada terdapat 27 kasus dugaan pelanggaran ASN dengan jenis pelanggaran melakukan pendekatan atau mendaftarkan diri di Partai Politik, menghadiri acara kegiatan sosialisasi/ menguntungkan bakal calon, memberikan dukungan di media sosial serta mempromosikan diri atau orang lain.

Pada pra-penelitian yang dilakukan oleh Penulis di Bawaslu Kabupaten Bulukumba dengan mewawancarai Divisi Hukum, Penanganan Pelanggaran dan Penyelesaian Sengketa yaitu bapak Akmal, S.H. Dalam wawancara yang dilakukan dengan penulis membenarkan adanya kasus ketidaknetralan ASN dalam Pemilihan Kepala Daerah yang terselenggara pada Tahun 2020.

Selanjutnya dalam wawancara tersebut, narasumber menjelaskan bahwa pelanggaran yang dilakukan oleh ke 27 ASN dianggap tidak netral dalam Pilkada karena ikut mensosialisasikan calon kepada warga

⁹ <https://bulukumba.bawaslu.go.id/16/07/2020/opini-pilkada-bulukumba-dan-netralitas-asn.html>, (diakses pada tanggal 2 Juni 2021, pukul 22.30).

masyarakat dan telah mempromosikan calon melalui media sosial miliknya

Berdasarkan wawancara diatas, hal tersebut tidak sejalan dengan Undang-Undang No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara pada penjelasan Ketentuan Pasal 2 Huruf f “Yang dimaksud dengan ”asas netralitas” yang dimana setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.

Selain itu, peraturan tentang netralitas ASN juga terdapat di Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS, Pasal 11 huruf c, yang berbunyi:

“Dalam hal etika terhadap diri sendiri PNS wajib menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok atau golongan, maka PNS dilarang melakukan perbuatan yang mengindikasikan terlibat dalam politik praktis atau berafiliasi dengan partai politik, misalnya :

- a. Pendekatan kepada Parpol terkait rencana pengusulan.
- b. Memasang spanduk atau baliho yang mempromosikan dirinya atau orang lain.
- c. Mendeklarasikan dirinya sebagai Balon.
- d. Menghadiri deklarasi
- e. Mengunggah, menanggapi (like, komentar, share dsb) atau menyebarkan gambar atau foto balon atau paslon melalui media online atau medsos
- f. Berfoto bersama balon atau paslon dengan simbol keberpihakan
- g. Sebagai pembicara atau narasumber pada kegiatan Parpol.

Berdasarkan ketentuan diatas, maka secara nyata dan jelas bahwa tindakan yang dilakukan oleh ke 27 ASN tersebut melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Maka dari itu sudah menjadi tugas Bawaslu Kabupaten Bulukumba dalam hal mengawasi ASN agar tidak terlibat dalam pemilihan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Perbawaslu No 6 Tahun 2018 Pasal 5 yang menyebutkan:

“Dalam melakukan pengawasan Netralitas Pegawai ASN, Anggota TNI, dan Anggota Polri, Pengawas Pemilu melakukan”:

- e. identifikasi potensi penyalahgunaan kewenangan, penggunaan anggaran, dan penggunaan fasilitas;*
- f. identifikasi potensi keterlibatan Pegawai ASN, Anggota TNI, dan Anggota Polri;*
- g. koordinasi dengan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia secara berjenjang serta KASN; dan*
- h. kerja sama dengan pemantau Pemilu dan media massa serta masyarakat untuk mengawasi.*

Terkait kasus pelanggaran ketidaknetralan ASN yang diberikan oleh Bawaslu Kabupaten Bulukumba hal tersebut tidak sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut penulis hal tersebut perlu dikaji lebih mendalam tentang Pengawasan yang Bawaslu Kabupaten Bulukumba lakukan pada saat penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Bulukumba. Maka dari itu penulis berinisiasi ingin meneliti: **Pengawasan Badan Pengawas Pemilu Terkait Netralitas ASN Pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020 Di Kabupaten Bulukumba**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Pengawasan Badan Pengawas Pemilu terhadap Netralitas ASN Pada Pilkada 2020 di Kabupaten Bulukumba ?
2. Bagaimana Sanksi Administrasi bagi ASN Yang Tidak Netral Dalam Pilkada 2020 di Kabupaten Bulukumba ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk Mengetahui Bagaimana Pengawasan Badan Pengawas Pemilu Terhadap Netralitas ASN Pada Pilkada 2020 di Kabupaten Bulukumba.
2. Untuk Mengetahui Bagaimana Sanksi Administrasi Bagi ASN Yang Tidak Netral Dalam Pilkada 2020 di Kabupaten Bulukumba

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan penulis tentang Netralitas ASN dalam penyelenggaraan Pilkada dan sumbangan pemikiran bagi para penegak hukum sebagai wujud nyata dari sistem penegakan hukum di Indonesia. Penulis juga berharap penelitian ini bisa memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan Pilkada baik bagi mahasiswa maupun tenaga pengajar

dan praktisi di bidang hukum dalam hal penulisan karya tulis ilmiah dari hasil penelitian ini.

2. Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan yang bermanfaat bagi penegakan hukum dalam hal ini Bawaslu sebagai Pengawas yang dilakukan oleh ASN serta dapat menjadi bahan evaluasi dan bahan pertimbangan penegak hukum dalam meningkatkan kualitas penegakan asas netralitas ASN di Indonesia.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh saudari Sunarti Sudirman (B 121 14 009) Mahasiswa Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dengan Judul Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Kota Parepare dimana terdapat kemiripan dengan judul yang penulis angkat, tetapi keaslian penelitian ini menjadi tanggung jawab penulis.

Perbedaan yang mendasari Penelitian yang diangkat oleh saudari Sunarti Sudirman yakni membahas bagaimana penerapan Netralitas ASN dalam penyelenggaraan Pilkada sedangkan yang penulis angkat dari Judul ini lebih berdasar pada bagaimana Pengawasan dalam menegakkan netralitas ASN pada Pilkada dimana dalam hal ini Bawaslu

yang mempunyai tugas dalam mengawasi agar netralitas tersebut tercapai.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pemilihan Kepala Daerah

Demokrasi merupakan aspek penting dari pemerintah dan hirarkii kekuasaan yang ada dalam suatu sistem politik yang dianut oleh sebuah negara. Artinya, terdapat sebuah sistem politik nasional yang mana didalamnya terdapat sub sistem politik daerah yang ada dalam suatu sistem negara yang dianut. Indonesia sebagai suatu negara yang menganut sistem demokrasi dalam menjalankan pemerintahannya yang diwujudkan dalam satu sistem yang dikenal yakni pemilihan umum (Pemilu).

Historis kekuasaan Negara yang dilaksanakan oleh satu tangan atau satu lembaga telah membawa bencana bagi kehidupan demokrasi dan kemasyarakatan, serta terlanggarnya hak-hak asasi warga Negara. Oleh karena itu, perlunya dilakukan pemisahan kekuasaan Dalam berbagai lembaga Negara, sehingga terjadi saling control (*checks and balances*). John Locke dianggap mengungkapkan ajaran pemisahan kekuasaan Negara, dengan membaginya menjadi kekuasaan legislatif (membuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang), dan yudikatif (mengawal jalannya aturan undang-undang). Dengan dibedakannya kekuasaan tersebut agar terjadi penekanan untuk

hubungan saling mengawasi dan mengendalikan antar berbagai lembaga Negara.¹⁰

Sebuah negara yang mempunyai wilayah sangat luas dan membutuhkan manajemen, akan berujung pada ketidakmampuan kepala negara mengelolanya secara individual, maka dibentuklah lembaga-lembaga yang dapat bekerja sama mengelola suatu negara. Salah satu lembaga penting tersebut yaitu pemerintah daerah dan dalam setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut dengan kepala daerah, Kepala Daerah untuk Provinsi disebut dengan Gubernur, untuk Kabupaten disebut dengan Bupati, dan untuk Kota disebut dengan Walikota.¹¹

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) sekarang ini dilakukan secara langsung. Pilkada secara langsung ini telah berlangsung sejak tahun 2005, yang didasarkan pada ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 dengan berlandaskan pada ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menentukan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

Sejatinya pilkada dikategorikan sebagai sebuah sarana bagi rakyat dapat memilih pemimpin daerahnya secara langsung dengan harapan

¹⁰ Ridwan Hr, 2017, Hukum Administrasi Negara, Rajawali Pers, Jakarta, hlm12

¹¹ T.Hendra Saputra, 2018, Pemilihan Kepala Daerah Langsung Menurut Undang-Undang Pasca Reformasi Dan Pemikiran Al-Mawardi, Skripsi, hlm 16

melalui pilkada maka akan lahir pemimpin yang yang mampu mewujudkan ekspektasi dari masyarakat, berupa percepatan pertumbuhan ekonomi daerah sampai pada menjaga kedaulatan rakyat secara bermartabat.

Oleh karena itu, Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan sarana pelaksana kedaulatan rakyat di wilayah provinsi, kabupaten atau kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah.¹²

Kedudukan dan kewenangan pejabat kepala daerah tidak terlepas dari konsepsi pemerintahan secara keseluruhan. Sebuah sistem dalam Negara hanya akan berfungsi jika subsistem yang terintegrasi, saling dukung, dan tidak berlawanan. Terkait hal ini memberi landasan tentang pentingnya penataan hubungan kewenangan dan kelembagaan antara level pemerintah pusat dan pemerintah daerah.¹³

1. Pengertian Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan Umum dirumuskan sebagai mekanisme pendelgasian kedaulatan rakyat kepada wakil rakyat yang terpilih anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, Kepala Daerah dan Wakil

¹² Idil Akbar, Pilkada Serentak Dan Geliat Dinamika Politik Dan Pemerintahan Lokal Indonesia, *Jurnal Ilmu Pemerintahan Vol 2 No 1*, 2016, hlm 100

¹³ Firdaus Arifin dan Febian Kurnia, 2019 Penjabat Kepala Daerah, Thafa Media, Yogyakarta, hlm 95

Kepala Daerah untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik sesuai dengan kehendak rakyat. Pemilu juga berarti mekanisme perubahan politik tentang pola dan arah kebijakan publik, dan atau mengenai sirkulasi atas, yang dilakukan secara periodic dan tertib.¹⁴

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang biasa disebut Pilkada atau Pemilukada adalah bagian dari implementasi demokrasi. Kepala Daerah adalah jabatan politik yang bertugas memimpin dan menjalankan lajunya roda pemerintahan. Terminologi jabatan publik yakni kepala daerah menjalankan fungsi pengambilan keputusan langsung dimana keputusan tersebut terkait kepentingan rakyat atau publik itu sendiri dan berdampak kepada masyarakat. Oleh karena itu Kepala Daerah harus dipilih oleh rakyat dan wajib mempertanggung jawabkannya.

2. Dasar Hukum Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah pada dasarnya merupakan konsekuensi pergeseran konsep otonomi daerah. Pemilihan kepala daerah diatur dalam pasal 18 (4) UUD 1945, dan pada era reformasi dan seterusnya pemilihan kepala daerah diatur lebih jelas dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang

¹⁴ Ramlan Surbakti, dkk, 2008, *Sistem Pemilu dan Tatahan Politik Demokrasi*, Kemitraan Jakarta, hlm 27.

kemudian direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 karena dianggap tidak sepenuhnya aspiratif sehingga menimbulkan banyak kritikan. Berdasarkan Pasal 56 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditetapkan bahwa :

“Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”

Dalam Pasal 24 UU No. 32 Tahun 2004 sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan. Kemudian dalam Pasal 56 juga ditegaskan:

“Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil”.¹⁵

Peraturan lain yang menjadi Dasar Hukum Pemilihan Kepala Daerah yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang termasuk dalam Pasal 59 Ayat (1) bahwa setiap daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut kepala daerah. Adapun untuk mengisi jabatan kepala daerah diatur

¹⁵ Ni'matul Huda dan Imam Nasef, 2017, Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi, Kencana, Jakarta, hlm 228

dalam Pasal 62 bahwa ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah diatur dengan Undang-Undang.¹⁶

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 1 Tahun 2015 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua atas Undang Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang dalam pasal 2 disebutkan bahwa pemilihan kepala daerah dipilih secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Sementara Pemilihan Kepala Daerah langsung secara serentak dijalankan semenjak berlakunya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 kemudian diperbaharui menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Pasal 3 ayat (1) menyatakan:

“Pemilihan dilaksanakan setiap lima (5) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

¹⁶ T.Hendra Saputra, *Op.cit*, hlm 18

Pasal 201 ayat (1) sampai dengan ayat (7) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang kemudian diamandemen dengan Pasal 201 ayat (1) sampai ayat (8) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 mengatur tentang pemilihan kepala daerah langsung secara serentak tahun 2015, 2017, 2018, 2020, dan pilkada serentak nasional tahun 2024.

3. Prinsip Prinsip Penyelenggara Pemilihan

The International IDEA menetapkan 7 prinsip yang berlaku umum untuk menjamin legitimasi dan kredibilitas penyelenggara pemilu. Prinsip-prinsip tersebut yakni:

a. Independence (Kemandirian)

Kemandirian dimaknai sebagai keadaan dimana perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan prinsip korporasi yang sehat.

b. Impartiality (Berimbang/Tidak Berpihak)

Perlakuan yang sama, tidak memihak, dan adil sehingga tidak memberikan keuntungan bagi pihak lain yang merupakan makna imparsialitas. Imparsialitas dapat diciptakan melalui penataan aturan hukum dan struktur kelembagaan KPU, namun

alangkah baiknya netralitas tercermin dalam sikap/kebijakan KPU terhadap stakeholder terkait.

c. Integrity (Integritas/Terpercaya)

Integritas menurut Poerwadarminta berarti kebulatan, keutuhan, atau kejujuran¹⁷. Setidaknya ada tiga makna yang berkaitan dengan integritas. Pertama, integritas sebagai “*unity*”, digunakan untuk menjelaskan kondisi kesatuan, keseluruhan, keterpaduan. Makna ini biasanya dikaitkan dengan wawasan kebangsaan. Dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, integritas dapat diartikan sebagai kesesuaian antara tindakan dan perilaku seseorang penyelenggara akan mendapatkan kepercayaan publik, terutama dari pemilih, maupun kontestan pemilu, baik kandidat orang per-orang ataupun partai politik, yang berkepentingan langsung dengan pemilu.

d. Transparency (Keterbukaan)

Transparansi dimaksudkan sebagai ketersediaan informasi yang cukup, akurat dan tepat waktu terkait dengan sebuah kebijakan publik serta proses pembentukannya. Transparansi merupakan persyaratan tercapainya akuntabilitas dan menjamin kepastian. Berdasarkan pengertian tersebut, maka konteks

¹⁷ Poerwadarminta, WJS, 2005, Kamus Umum Bahasa Indonesia; edisi Ketiga, Balai Kota, Jakarta

transparansi penyelenggara pemilu dituntut untuk mampu bersikap terbuka dalam menjamin kredibilitas proses penyelenggara pemilu, sehingga dapat diterima oleh semua kelompok baik partai politik, pemerintah, masyarakat, dan media.

e. Efficiency (Efisien)

Efisien dan efektivitas merupakan komponen penting dari seluruh kredibilitas pemilu. Efisiensi sangat penting bagi proses penyelenggaraan pemilu karena kerusakan dan masalah teknis dapat menyebabkan kekacauan dan rusaknya hukum dan tata tertib. Efisiensi dan efektivitas bergantung kepada beberapa factor, termasuk profesionalisme staf, sumber daya dan paling penting adalah waktu yang cukup untuk mempersiapkan pemilu dan melatih mereka yang mempunyai tanggungjawab atas penyelenggaraan pemilu.

f. Professionalism (Profesionalisme)

Pemilu harus dikelola oleh kelompok orang yang memiliki keahlian, terlatih dan berdedikasi. Penjelasan Pasal 3 angka 6 UU No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN mendefinisikan asas profesionalisme sebagai asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan

kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

g. Service-mindedness (Pelayanan)

Menurut International IDEA, alasan utama dibentuknya badan pelaksana pemilu adalah memberikan pelayanan kepada stakeholders, baik masyarakat maupun peserta pemilu. Penyelenggara pemilu harus mengembangkan dan mempublikasikan standar pelayanan untuk setiap tahapan penyelenggara pemilu.

h. Accountability (Akuntabilitas/bertanggungjawab)

Prinsip akuntabilitas mengandung dua implikasi sekaligus, yaitu kemampuan untuk menerima konsekuensi apapun. Akuntabilitas juga dituntut dalam hubungannya dengan masyarakat/publik, dengan instansi atau aparat di bawahnya maupun dengan instansi atau aparat diatas. Secara substansi, penyelenggara pemerintahan harus berdasarkan pada sistem dan prosedur tertentu, memenuhi ketentuan perundangan, dapat diterima secara politis, berdasarkan pada metode dan teknik tertentu maupun nilai-nilai etika tertentu, serta dapat menerima konsekuensi bila keputusan yang diambil tidak tepat.

B. Tinjauan Umum Pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Tujuan bangsa Indonesia sebagaimana ditegaskan dalam pembukaan Undang-Undang 1945 adalah untuk membentuk pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut menjaga ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Untuk mencapai tujuan tersebut dengan berlandaskan Pancasila Undang-Undang 1945 maka dilaksanakan pembangunan nasional di Indonesia. Agar tahap perencanaan sampai pelaksanaan tugas pembangunan nasional dan tugas pemerintahan bisa berjalan sesuai dengan yang diharapkan, diperlukan adanya pengawasan yang efektif untuk mencegah terjadinya penyelewengan sehingga bisa mengendalikan proyek-proyek dan tindakan-tindakan yang dilakukan aparatur pemerintah.

Pengawasan dalam hukum administrasi Negara sangat erat kaitannya dengan peranan dengan peranan aparatur pemerintah sebagai penyelenggara tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan. Tugas umum aparatur Negara pemerintah dan tugas pembangunan dapat dipisahkan tetapi tidak dapat dibedakan satu

dengan yang lainnya. Aparatur pemerintah dalam melaksanakan tugas pemerintahan sekaligus melaksanakan tugas pembangunan juga melaksanakan tugas pemerintahan.¹⁸

Pengawasan juga diperlukan terhadap pemerintah Negara Republik Indonesia. Pengawasan diperlukan dalam sebuah organisasi Negara terlebih Negara Indonesia adalah Negara Kesejahteraan (*Welfare State*). Tipe Negara *Welfare State* sendiri memiliki tugas untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum dan pelayanan kepentingan.

Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan istilah pengawasan berasal dari kata “awas” yang artinya memperhatikan baik-baik, dalam arti melihat sesuatu dengan cermat dan seksama, tidak ada lagi kegiatan kecuali memberi laporan berdasarkan kenyataan yang sebenarnya dari apa yang diawasi. Menurut Winardi, pengawasan adalah sebuah aktivitas yang dilaksanakan oleh suatu pihak untuk memastikan bahwa hasil actual sesuai dengan hasil yang direncanakan. Sedangkan menurut Basu Swasta, pengawasan merupakan fungsi yang menjamin bahwa kegiatan-kegiatan dapat memberikan hasil seperti yang diinginkan. Sedangkan menurut

¹⁸ Angger Sigit Pramukti & Meylani Chayaningsi, 2016, *Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara*, Pustaka Yustisia Yogyakarta, hlm.2

Komaruddin, pengawasan adalah berhubungan dengan perbandingan antara pelaksana actual rencana, dan awal untuk langkah perbaikan terhadap penyimpangan dan rencana yang berarti. Sedangkan menurut Saiful Anwar, pengawasan atau kontrol terhadap tindakan aparaturnya pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan.¹⁹

Pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauh mana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauh mana kebijakan pemimpin dijalankan dan sampai sejauh mana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.²⁰

Pengawasan dimaknai sebagai proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau

¹⁹ Amran Suadi, 2014, Sistem Pengawasan Badan Peradilan di Indonesia, Rajawali Pers, Depok, hlm 16

²⁰ *Ibid*

diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Hasil pengawasan ini harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan dan ketidakcocokan dan menemukan penyebab ketidakcocokan yang muncul. Dalam konteks membangun manajemen pemerintahan publik yang bercirikan *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik), pengawasan merupakan aspek penting untuk menjaga fungsi pemerintahan berjalan sebagaimana mestinya. Dalam konteks ini, pengawasan menjadi sama pentingnya dengan penerapan *good governance* itu sendiri.²¹

2. Tujuan Pengawasan

Pengawasan merupakan fungsi manajerial yang keempat setelah perencanaan, pengorganisasian, dan pengarahan. Sebagai salah satu fungsi manajemen, mekanisme pengawasan di dalam suatu organisasi memang mutlak diperlukan. Pelaksanaan suatu rencana atau program tanpa diiringi dengan suatu sistem pengawasan yang baik dan berkesinambungan, jelas akan mengakibatkan lambatnya atau bahkan tidak tercapainya sasaran dan tujuan yang telah ditentukan.

Tujuan utama pengawasan adalah mengusahakan agar apa yang direncanakan menjadi kenyataan. Untuk dapat benar-benar

²¹*ibid*, hlm 17

merealisasi tujuan utama tersebut, maka pengawasan pada taraf pertama bertujuan agar pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan instruksi yang telah dikeluarkan dan untuk mengetahui kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan yang dihadapi dalam pelaksanaan rencana berdasarkan penemuan-penemuan tersebut dapat diambil tindakan untuk memperbaikinya, baik pada waktu itu maupun waktu yang akan datang. Dengan pengawasan juga diharapkan juga agar pelaksanaan rencana memanfaatkan semua unsur manajemen secara efektif (berhasil guna) dan efisien (berdaya guna).²²

Agar pelaksanaan pengawasan dapat berjalan dengan efektif dan mencapai tujuan yang diinginkan, pengawasan tidak boleh dilakukan di akhir saja tetapi pada setiap tingkat proses manajemen. Dengan demikian pengawasan akan memberikan nilai tambah bagi peningkatan kinerja organisasi. Selain itu terdapat juga syarat yang harus dipenuhi supaya pelaksanaan kegiatan pengawasan berjalan dengan baik. Syarat-syarat yang dimaksud adalah:²³

²² *Ibid*, hlm 18

²³ Angger Sigit Pramukti & Meylani Chayaningsi, *Op.cit*, hlm 16

- a. Pengawasan harus mencerminkan sifat kegiatan Untuk jenis kegiatan yang berbeda maka pengawasan dan pedomannya pun berbeda.
- b. Pengawasan harus melaporkan penyimpangan secara cepat Kesalahan-kesalahan atau penyimpangan-penyimpangan harus diketahui agar bisa diambil tindakan koreksi
- c. Pengawasan harus melihat jauh ke depan Untuk membuat perkiraan situasi yang akan datang karena hal ini akan dapat memperkecil dari kemungkinan terjadinya penyimpangan
- d. Pengawasan harus mengecualikan hal-hal penting Tidak semua kejadian dapat ditangani dengan cara yang sama, maka dapat mengeluarkan waktu dan usaha tambahan untuk menangani hal-hal yang dikecualikan.
- e. Pengawasan harus subjektif Supaya pengawasan dapat lebih objektif maka tidak didominasi oleh kekuatan pribadi seseorang tetapi perlu adanya pernyataan yang jelas dalam melaksanakan kegiatan.
- f. Pengawasan harus fleksibel Keluwesan bisa diberikan dengan memasukkan rencana-rencana alternatif untuk situasi-situasi yang memungkinkan.

- g. Pengawasan harus mencerminkan pola organisasi Untuk menyelesaikan masalah-masalah dan mencapai tujuannya, data pengawasan harus jelas dan spesifik, menyangkut jumlah dan sumber kesulitan dan setiap pelaksana perlu mempertanggungjawabkan hasil-hasil kegiatan.
- h. Pengawasan harus ekonomis. Sebaiknya pengawasan bukan menjadi tujuan tetapi merupakan alat untuk mencapai tujuan. Dengan demikian biaya pengawasan diusahakan untuk ditekan sekecil mungkin.
- i. Pengawasan harus dapat dipahami jika sistem pengawasan tak dapat dipahami dan tidak dapat diterapkan maka hanya memperbanyak kekurangan saja.
- j. Pengawasan harus menunjukkan tindakan koreksi suatu sistem dapat menyangkut kegagalan yang terjadi, siapa yang bertanggung jawab atas kegagalan tersebut dan alternatif apa yang cocok untuk mengatasinya.

3. Manfaat Pengawasan

Hasil pengawasan harus bisa digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam langkah-langkah yang dipandang perlu untuk penyempurnaan. Penyempurnaan tersebut terdiri di bidang kelembagaan, kepegawaian dan terlaksananya program dalam rangka

menjamin kelancaran pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan dengan berpedoman kepada asas daya guna dan hasil guna, melakukan tindakan penertiban dan penindakan pada umumnya yang diperlukan terhadap perbuatan korupsi, penyalahgunaan wewenang, kebocoran dan pemborosan kekayaan Negara, pungutan liar, dan tindakan penyelewengan lainnya baik yang melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku maupun yang bertentangan dengan kebijaksanaan pemerintah serta penghambat pembangunan.²⁴

4. Tolak Ukur Keberhasilan Pengawasan

Tolak ukur keberhasilan pengawasan tidak dapat hanya dilihat secara sekilas. Semakin meningkatnya kejahatan korupsi yang dilakukan berarti menandakan pengawasan Negara dikatakan gagal. Walaupun hal tersebut mengerucut ke arah hal itu, dapat diduga juga bahwa perangkat pengawasan sudah berjalan dengan baik akan tetapi follow up dari atasan atau orang yang berkuasa tidak ada atau belum dilakukan.²⁵

Keberhasilan suatu perangkat pengawasan juga tidak dapat diukur banyaknya orang yang bertindak di lingkungan organisasi yang

²⁴ *Ibid*, hlm 25

²⁵ *Ibid*

bersangkutan, karena itulah kesimpulan paling dekat yang dapat ditarik dan keadaan sedemikian itu adalah banyaknya penyelewengan dan tegasnya pimpinan organisasi yang bersangkutan.

Penilaian berjalan tidaknya pengawasan harus dilihat dari tugas dan fungsi badan tersebut. Bila tujuan dari badan pengawas tersebut sudah tercapai maka pengawasan dapat dikatakan berhasil. Keberhasilan tidak hanya dilihat dari luar atau persepsi masyarakat karena persepsi masyarakat akan keberhasilan pengawasan yang dilakukan oleh lembaga pengawas akan berbeda. Perbedaan tersebut dikarenakan yang dilihat oleh masyarakat adalah perwujudan aparatur pemerintah yang bersih, kuat, berwibawa serta berdaya guna. Sedangkan tolak ukur yang sebenarnya dari keberhasilan pengawasan adalah tercapainya tujuan awal dibentuknya lembaga pengawasan tersebut.

Pokok-pokok mekanisme pengawasan adalah terdiri dari serangkaian tindakan yang hakikatnya meliputi tiga kegiatan pokok yaitu:²⁶

²⁶ *Ibid*

- a. Menentukan standar tolak ukur pengawasan
- b. Menilai atau mengatur kenyataan yang sebenarnya melalui pemereiksaan terhadap pekerjaan yang menjadi objek pengawasan.
- c. Membandingkan fakta yang dijumpai dengan standar yang telah ditetapkan dan melaporkan kepada pemimpin disertai kesimpulan dan saran.

Pelaksanaan pengawasan yang dilakukan tidak dapat terlepas antara satu dengan yang lainnya. Keempat unsur tersebut saling berkaitan. Keempat unsur tersebut adalah menentukan standar, mengukur hasil atas dasar yang telah ditetapkan, melakukan pelaporan pada pimpinan dan mengambil tindakan perbaikan. Pengawasan yang dilakukan pada tahap evaluasi dan pelaporan tidak mungkin dapat terlaksana dengan baik jika sebelumnya pengawas tidak melakukan pengawasan pada penentuan standar.

C. Badan Pengawas Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 menjelaskan pelaksanaan pengawasan pemilu dibentuk sebuah lembaga Ad hoc (sementara) yang terlepas dari struktur KPU. Selanjutnya kelembagaan pengawas pemilu dikuatkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, tentang Penyelenggara Pemilu dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang

dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).²⁷ Adapun aparatur Bawaslu dalam pelaksanaan pengawasan berada sampai dengan tingkat kelurahan/desa dengan urutan panitia pengawas pemilu provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, Panitia Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) di tingkat kelurahan/desa. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, sebagian kewenangan dalam pembentukan pengawas pemilu merupakan kewenangan KPU. Namun selanjutnya berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap judicial review yang dilakukan oleh bawaslu terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, rekrutmen pengawas pemilu sepenuhnya menjadi kewenangan dari Bawaslu. Kewenangan utama dari pengawas pemilu menurut Undang-Undang No 22 Tahun 2007 adalah untuk mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana pemilu, serta kode etik.²⁸

Dinamika kelembagaan pengawas pemilu ternyata masih berjalan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu, berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Pengawas Pemilu memiliki pelaksana yang berjenjang, yakni

²⁷ <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/sekilas-sejarah-bawaslu-dari-awal-terbentuk>, (diakses pada tanggal 25 Mei 2021, pukul 21.23).

²⁸ Fajlurrahman Jurdi, 2018, Pengantar Hukum Pemilihan Umum, Kencana, Makassar, hlm.

pengawas pemilu yang di pusat yang disebut Bawaslu, di provinsi yang sebut sebagai Bawaslu Provinsi, dan pengawas di tingkat kabupaten/kota yang disebut dengan Panwaslu. Bawaslu dan Bawaslu Provinsi bersifat tetap, sedangkan Panwaslu bersifat *ad hoc*. Jenjang kelembagaan pengawas pemilu berbeda dengan jenjang kelembagaan KPU yang bersifat permanen dari pusat hingga di kabupaten/kota.²⁹

1. Tugas Bawaslu

Oleh karena itu, untuk efektivitas dan kejelasan arah kinerja kelembagaan, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu memberikan tugas kepada bawaslu yang meliputi :

- 1) Menyusun standar tata laksana pengawasan penyelenggaraan pemilu untuk pengawas pemilu di setiap tingkatan
- 2) Melakukan pencegahan dan penindakan terhadap:
 - a. Pelanggaran Pemilu; dan
 - b. Sengketa proses Pemilu;
- 3) Mengawasi persiapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas:
 - a. Perencanaan dan penetapan jadwal tahapan Pemilu;
 - b. Perencanaan pengadaan logistik oleh KPU;
 - c. Sosialisasi Penyelenggaraan Pemilu; dan
 - d. Pelaksanaan persiapan lainnya dalam Penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 4) mengawasi pelaksanaan tahapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas:
 - a. pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap;
 - b. Penataan dan penetapan daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota;

²⁹ *Ibid*, hlm 168

- c. Penetapan Peserta Pemilu;
 - d. Pencalonan sampai dengan penetapan Pasangan Calon, calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan calon anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - e. Pelaksanaan kampanye dan dana kampanye;
 - f. Pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
 - g. Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu di TPS;
 - h. Pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
 - i. Rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU;
 - j. Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; dan
 - k. Penetapan hasil Pemilu;
- 5) Mencegah terjadinya praktik politik uang;
- 6) Mengawasi netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
- 7) mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan, yang terdiri atas:
- a. Putusan DKPP;
 - b. Putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa Pemilu;
 - c. Putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/ Kota;
 - d. Keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota; dan
 - e. Keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
- 8) Menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu kepada DKPP;
- a. Menyampaikan dugaan tindak pidana Pemilu kepada Gakkumdu;
 - b. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- c. Mengevaluasi pengawasan Pemilu;
- d. Mengawasi pelaksanaan Peraturan KPU; dan
- e. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Kewenangan Bawaslu

Selain tugas Bawaslu, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017

tentang Pemilu juga meletakkan kewenangan Bawaslu sebagai berikut:

- 1) Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu;
 - a. Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran, administrasi Pemilu;
 - b. Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang;
 - c. Menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan
 - d. Merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas aparatur sipil-negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
 - e. Mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota secara berjenjang jika Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - f. Meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, dugaan tindak pidana Pemilu, dan sengketa proses Pemilu;
 - g. Mengoreksi putusan dan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - h. Membentuk Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu LN;

- i. Mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi, anggota Bawaslu Kabupaten/Kota, dan anggota Panwaslu LN; dan
- j. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Kewajiban Bawaslu

Badan Pengawas Pemilu juga dilengkapi oleh Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu dengan kewajiban. Adapun kewajiban Bawaslu sebagai berikut:

- 1) Bersikap adil dalam menjalankan tugas dan wewenang.
- 2) Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksana tugas Pengawas Pemilu pada semua tingkatan
- 3) Menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Presiden dan DPR sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodic dan/ atau berdasarkan kebutuhan.
- 4) Mengawasi pemutakhiran dan pemeliharaan data pemilih secara berkelanjutan yang dilakukan oleh KPU dengan memperhatikan data kependudukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- 5) Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

4. Pengawasan Bawaslu Terhadap Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara

Secara konseptual Pilkada memiliki beberapa fungsi yakni proses pemilihan penyelenggaraan Negara, mekanisme mewakilkan sebagian kedaulatan rakyat, proses yang mampu menggaransi adanya perubahan politik pada kurun waktu tertentu (periodik), menyelesaikan konflik di masyarakat dengan cara memindahkannya ke legislatif dan eksekutif untuk diselesaikan dengan jalan musyawarah, perdebatan,

dan lainnya dengan cara-cara yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan moral.³⁰

Regulasi yang menjadi pedoman oleh Bawaslu dalam melakukan pengawasan dan penindakan terhadap ASN ialah Perbawaslu Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia terdapat tiga Konsideran pada Perbawaslu tersebut yaitu: *Pertama*, pentingnya untuk mewujudkan Pilkada yang demokratis diperlukan ASN yang netral. *Kedua*, belum ada payung hukum yang memadai mengenai pengawasan terhadap ASN. *Ketiga*, atas konsideran pertama dan kedua, maka diperlukan pembentukan Perbawaslu tentang pengawasan ASN, anggota TNI, dan anggota Polri.

Salah satunya yang memiliki fungsi untuk melakukan pengawasan terhadap ASN adalah KASN. Pasal 30 UU No. 5 Tahun 2014 menjelaskan bahwa KASN adalah mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta penerapan Sistem Merit dalam kebijakan dan Manajemen ASN pada Instansi Pemerintahan.

Kemiripan proses pengawasan terhadap ASN juga muncul pada Perbawaslu No. 6 Tahun 2018 yang digunakan sebagai dasar

³⁰ A. Ramlan Surbakti dan Hari Fitrianto, 2015, Transformasi Bawaslu dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Pemilu, Kemitraan Pembaharuan Tata Pemerintahan, Jakarta, hlm 7.

pengawasan bagi ASN. Pengawas Pemilu dalam melakukan pengawasan ASN menurut Perbawaslu tersebut menempuh beberapa langkah yaitu:

- a. Mengidentifikasi adanya penyalahgunaan kewenangan, penggunaan anggaran, dan penggunaan fasilitas;
- b. Identifikasi potensi keterlibatan pegawai ASN
- c. Koordinasi secara berjenjang dengan Komisi Aparatur Sipil Negara
- d. Bekerja sama dengan pemantau Pemilu dan media massa serta masyarakat untuk mengawasi.

Pengawasan tersebut dilakukan dalam rangka mencatat dugaan penyalahgunaan kewenangan, penggunaan anggaran, dan penggunaan fasilitas pemerintah atau pemerintah daerah dan mengawasi dugaan pelanggaran upaya mobilisasi pemilih oleh ASN. Penanganan pelanggaran netralitas ASN tetap berpedoman seperti pada penanganan pelanggaran netralitas ASN, yaitu Perbawaslu No. 4 Tahun 2017.

D. Aparatur Sipil Negara

1. Pengertian Aparatur Sipil Negara

Aparatur Sipil Negara (ASN) menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil

(PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang bekerja pada instansi pemerintah yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Kranenburg memberikan pengertian dari Pegawai Negeri, yaitu pejabat yang ditunjukkan, jadi pengertian tersebut tidak termasuk terhadap mereka yang memangku jabatan mewakili seperti anggota parlemen, presiden dan sebagainya. Logeman dengan menggunakan kriteria yang bersifat materil mencermati hubungan antara negara dan Pegawai Negeri dengan memberikan pengertian bahwa Pegawai Negeri Sipil sebagai tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara.³¹

Berkenaan dengan hal tersebut, dalam rangka mewujudkan sistem pemerintahan yang bersih dan berwibawah (*good governance*), serta mewujudkan pelayanan yang baik, efektif, efisien, dan berkualitas tentunya perlu didukung oleh adanya pegawai ASN yang profesional, bertanggung jawab, adil, jujur, dan kompeten dalam bidangnya. Dengan kata lain, pegawai ASN dalam menjalankan tugas tentunya

³¹ Miftah Thoha, 2005, Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia, Jakarta: Kencana, hlm.

harus berdasarkan pada profesionalisme dan kompetensi, sesuai kualifikasi bidang ilmu yang dimilikinya.³²

Dengan demikian, maka ASN dituntut tidak berpartisipasi dan harus netral, keluar dari semua pengaruh golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk bisa melaksanakan tugas pelayanan dengan persyaratan yang demikian, maka pegawai ASN dituntut memiliki profesionalisme yang ditunjang dengan kemampuan, pengetahuan, keterampilan, wawasan global, serta memiliki kompetensi yang tinggi.³³

2. Asas Asas Penyelenggaraan Kebijakan Dan Manajemen Asn

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara sebagaimana yang dijelaskan Pasal 2 bahwa penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN berlandaskan pada asas-asas sebagai berikut:

- a. Kepastian Hukum. Yang dimaksud dengan “asas kepastian hukum” adalah dalam setiap penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN, mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan.
- b. Profesionalitas. Yang dimaksud dengan “asas profesionalitas” adalah mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

³² Endang Komara, 2019, Kompetensi Profesional Pegawai ASN (Aparatur Sipil Negara) di Indonesia, Jurnal Indonesia Kajian Pendidikan, Jawa Barat, hlm 75

³³ Ibid, hlm 76

- c. Profesionalitas. Yang dimaksud dengan “asas profesionalitas” adalah mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- d. Keterpaduan. Yang dimaksud dengan “asas keterpaduan” adalah pengelolaan Pegawai ASN didasarkan pada satu sistem pengelolaan yang terpadu secara nasional.
- e. Delegasi. Yang dimaksud dengan “asas delegasi” adalah bahwa sebagian kewenangan pengelolaan Pegawai ASN dapat didelegasikan pelaksanaannya kepada kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, dan pemerintah daerah.
- f. Netralitas. Yang dimaksud dengan “asas netralitas” adalah bahwa setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.
- g. Akuntabilitas. Yang dimaksud dengan “asas akuntabilitas” adalah bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Pegawai ASN harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- h. Efektif dan Efisien. Yang dimaksud dengan “asas efektif dan efisien” adalah bahwa dalam menyelenggarakan Manajemen ASN sesuai dengan target atau tujuan dengan tepat waktu sesuai dengan perencanaan yang ditetapkan.
- i. Keterbukaan. Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam penyelenggaraan Manajemen ASN bersifat terbuka untuk publik.
- j. Non Diskriminatif. Yang dimaksud dengan “asas nondiskriminatif” adalah bahwa dalam penyelenggaraan Manajemen ASN, KASN tidak membedakan perlakuan berdasarkan gender, suku, agama, ras, dan golongan.
- k. Persatuan dan Kesatuan. Yang dimaksud dengan “asas persatuan dan kesatuan” adalah bahwa Pegawai ASN sebagai perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- l. Keadilan dan Kesetaraan. Yang dimaksud dengan “asas keadilan dan kesetaraan” adalah bahwa pengaturan penyelenggaraan ASN harus mencerminkan rasa keadilan dan kesamaan untuk memperoleh kesempatan akan fungsi dan peran sebagai Pegawai ASN.
- m. Keadilan dan Kesetaraan. Yang dimaksud dengan “asas keadilan dan kesetaraan” adalah bahwa pengaturan penyelenggaraan ASN harus mencerminkan rasa keadilan

dan kesamaan untuk memperoleh kesempatan akan fungsi dan peran sebagai Pegawai ASN.

3. Asas Netralitas

Netralitas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah keadaan dan sikap netral, dalam arti tidak memihak, atau bebas. Menurut Nuraida Mokhsen (2018) netralitas ASN mengandung makna impartiality yaitu bebas kepentingan, bebas intervensi, bebas pengaruh, adil, objektif, dan tidak memihak. Sementara itu Marbun dalam Sri Hartini menyampaikan bahwa netralitas adalah bebasnya Pegawai Negeri Sipil dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan partai politik tertentu atau tidak berperan dalam proses politik.³⁴

Sedangkan Netralitas menurut Pasal 2 Huruf f Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 adalah setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Tidak berpihak dalam artian tidak melakukan tindakan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap salah satu pasangan calon pada masa kampanye baik itu berupa pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang, dan tidak terlibat dalam arti tidak menjadi tim sukses pasangan calon pada masa kampanye.

³⁴ Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara, 2018, Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara, Jakarta, Edisi Pertama, hlm 6

Apabila dikaitkan dengan penyelenggaraan Pilkada, netralitas dapat didefinisikan sebagai perilaku tidak memihak, atau tidak terlibat yang ditunjukkan birokrasi pemerintahan dalam masa kampanye kandidat kepala daerah di ajang pemilukada baik secara diam-diam maupun terang-terangan. Menurut Laode Muh. Yamin (2013), ada dua indikator utama dari netralitas politik, yaitu³⁵:

- a. Tidak terlibat, dalam arti tidak menjadi tim sukses calon kandidat pada masa kampanye atau menjadi peserta kampanye baik dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS.
- b. Tidak memihak, dalam arti tidak membantu dalam membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan salah satu pasangan calon, tidak mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap salah satu pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkup unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat, serta tidak membantu dalam menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatan dalam rangka pemenangan salah satu calon

³⁵ *Ibid*

pasangan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye.

Menurut Prof. Dr. Eko Prasajo (2018) menyampaikan bahwa netralitas adalah sebagai salah satu asas dalam penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN. Esensi Netralitas adalah³⁶:

- a. Komitmen, integritas moral dan tanggungjawab pada pelayanan publik.
- b. Menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak.
- c. Tidak melakukan pelanggaran konflik kepentingan dalam tugasnya.
- d. Tidak menyalahgunakan tugas, status, kekuasaan dan jabatannya.

Konsep netralitas adalah memberikan pembatasan dan kepastian akan peran dari PNS dalam pemerintahan. Implikasi pembatasan adalah penegakan hukum yang berorientasi pada jaminan PNS dalam melaksanakan tugas secara profesional. Konsep pembatasan ini memiliki korelasi dengan konsep Islam sebagaimana disampaikan oleh Ibnu Timiyah bahwa “ Semua kewenangan dalam Islam tujuannya hanyalah amar maruf nahi munkar”.³⁷ Pada hakikatnya, kewenangan tersymbol dalam tugas pengawasan atas orang-orang yang memiliki kekuasaan –

³⁶ *Ibid*

³⁷ Ni'matul Huda, 2010, Problematika Pembatalan Peraturan Daerah, (Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 47-48

berarti mewujudkan partisipasi politik rakyat dalam segala perkara-perkara umum dan juga dalam hukum. Konsep ini dapat dikorelasikan dengan hakikat dari netralitas yang luarannya adalah pembentukan karakter profesional bagi PNS dalam pelayanan publik.

4. Kewajiban Dan Larangan

Untuk menjamin terpeliharanya tata tertib dan kelancaran pelaksanaan tugas dalam usaha mencapai tujuan Nasional diperlukan adanya pegawai negeri sipil sebagai unsur aparatur Negara, abdi Negara, dan abdi masyarakat yang penuh kesetiaan dan ketaatan Indonesia 1945, Negara dan Pemerintah, serta yang bersatu padu, bermutu tinggi dan dasar tanggung jawabnya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan.³⁸

Kewajiban dan larangan yang dimaksudkan adalah bagian yang harus ditaati oleh pegawai negeri sipil untuk melaksanakan tugas-tugas dan tanggung jawab yang dibebankan kepadanya pada unit organisasi di mana pegawai tersebut ditugaskan. Selain itu, kewajiban dan larangan yang dimaksud meliputi ruang lingkup dari tugas dan kewajiban yang telah ditetapkan oleh atasan atau pejabat yang berwenang sesuai dengan pekerjaan yang ditugaskan.³⁹

³⁸ Faisal Abdullah, 2012, Hukum Kepegawaian Indonesia, Rangkang Education, Yogyakarta, hlm 102

³⁹ *Ibid*

a. Kewajiban

Kewajiban bagi setiap Pegawai Negeri Sipil sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah sebagai berikut:

1. Mengucapkan sumpah/janji Pegawai Negeri Sipil (PNS)
2. Mengucapkan sumpah/janji jabatan.
3. Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Pemerintah.
4. Menaati segala ketentuan peraturan perundang-undangan.
5. Melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada PNS dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab
6. Menjunjung tinggi kehormatan Negara, Pemerintah, dan martabat PNS.
7. Mengutamakan kepentingan Negara dari pada kepentingan sendiri, seseorang, dan/atau golongan.
8. Memegang rahasia jabatan yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus dirahasiakan.
9. Bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan negara.
10. Melaporkan dengan segera kepada atasannya apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan negara atau Pemerintah terutama di bidang keamanan, keuangan, dan materiil.
11. Masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja.
12. Mencapai sasaran kerja pegawai yang ditetapkan.
13. Menggunakan dan memelihara barang-barang milik negara dengan sebaik-baiknya.
14. Memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat.
15. Membimbing bawahan dalam melaksanakan tugas.
16. Memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan karier.
17. Menaati peraturan kedinasan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang.

b. Larangan

1. Menyalahgunakan wewenang.
2. Menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain.
3. Tanpa izin Pemerintah menjadi pegawai atau bekerja untuk negara lain dan/atau lembaga atau organisasi internasional.
4. Bekerja pada perusahaan asing, konsultan asing, atau lembaga swadaya masyarakat asing.
5. Memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang-barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen atau surat berharga milik negara secara tidak sah;
6. Melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara.
7. Memberi atau menyanggupi akan memberi sesuatu kepada siapapun baik secara langsung atau tidak langsung dan dengan dalih apapun untuk diangkat dalam jabatan;
8. Menerima hadiah atau suatu pemberian apa saja dari siapapun juga yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaannya;
9. Bertindak sewenang-wenang terhadap bawahannya.
10. Melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan yang dapat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayani sehingga mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani.
11. Menghalangi berjalannya tugas kedinasan.
12. Memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara:
 - Ikut serta sebagai pelaksana kampanye.
 - Menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS.
 - Sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan Pegawai Negeri Sipil (PNS) lain.
 - Sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara.
13. Memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden dengan cara:

- Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye.
 - Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat;
14. Memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk sesuai peraturan perundang-undangan.
15. Memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara:
- Terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah.
 - Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye.
 - Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye.
 - Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.