

**PENGAWASAN NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DI  
KABUPATEN BANTUL OLEH BAWASLU**

**NASKAH PUBLIKASI**



**UMY**

**UNIVERSITAS  
MUHAMMADIYAH  
YOGYAKARTA**

**Unggul & Islami**

**Disusun Oleh:**

**Laila Nur Rohmah**

**NIM. 20160610266**

**Fakultas Hukum**

**Program Studi Hukum**

**Rumpun Hukum Administrasi Negara**

**Universitas Muhammadiyah Yogyakarta**

**2020**

**HALAMAN PENGESAHAN**  
**PENGAWASAN NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DI**  
**KABUPATEN BANTUL OLEH BAWASLU**

**NASKAH PUBLIKASI**

**Disusun Oleh:**

**Laila Nur Rohmah**

**NIM. 20160610266**

**Telah disetujui dosen pembimbing pada tanggal 1 April 2020**

**Dosen**

**UMY**

**UNIVERSITAS  
MUHAMMADIYAH  
YOGYAKARTA**

**Bagus Sarnawa, S.H., M.Hum.**

**NIP 19680821 199303 1 003**

**Mengesahkan**

**Dekan Fakultas Hukum**

**Universitas Muhammadiyah Yogyakarta**

**Dr. Trisno Raharjo, S.H., M.Hum.**

**NIK 19710409199702153028**

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

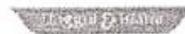
Sebagai sivitas akademik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Laila Nur Rohmah  
Nim : 20160610266  
Program Studi : Hukum  
Rumpun Ilmu : Hukum Administrasi Negara  
Fakultas : Hukum  
Jenis Karya : Naskah Publikasi

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Muhammadiyah Yogyakarta **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalti-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul : **PENGAWASAN NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DI KABUPATEN BANTUL OLEH BAWASLU**, beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Muhammadiyah Yogyakarta berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencatumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

UMY  
MUHAMMADIYAH  
YOGYAKARTA



Dibuat di : Yogyakarta  
Pada Tanggal : 29 Maret 2020

Yang Menyatakan



Laila Nur Rohmah  
NIM. 20160610266

# PENGAWASAN NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DI KABUPATEN BANTUL OLEH BAWASLU

**Laila Nur Rohmah<sup>1</sup> , Bagus Sarnawa<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Prodi Ilmu Hukum, Hukum, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Indonesia

<sup>2</sup> Prodi Ilmu Hukum, Hukum, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Indonesia

<sup>3</sup> Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Indonesia

Jalan Brawijaya, Tamantirto, Kasihan, Bantul, Yogyakarta 55183

Email: laila.nur.2016@law.umy.ac.id ; bagussarnawa@umy.ac.id

## **Abstrak**

*Penelitian ini mengkaji dan menjawab mengenai pengawasan Bawaslu terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Bantul. Penelitian ini menggunakan metode empiris dengan menggunakan analisis deskriptif kualitatif yaitu data yang diperoleh di lapangan maupun kepustakaan disusun secara sistematis setelah diseleksi berdasarkan permasalahan dan dilihat kesesuaiannya dengan ketentuan yang berlaku, kemudian disimpulkan sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, salah satu asas penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN adalah netralitas. Netralitas Aparatur Sipil Negara adalah bebasnya Aparatur Sipil Negara dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Pengawasan netralitas Aparatur Sipil Negara baik dalam Pemilu maupun Pilkada salah satunya dilakukan oleh Bawaslu. Hasil penelitian di Kantor Bawaslu Kabupaten Bantul ada tiga fungsi Bawaslu yang digunakan dalam proses-proses pengawasan netralitas Aparatur Sipil Negara, yaitu pencegahan, pengawasan, dan penindakan pelanggaran. Pengawasan dilakukan ketika tahapan-tahapan Pemilu maupun Pilkada berlangsung. Ketika Bawaslu Kabupaten Bantul sudah melakukan pencegahan, pada proses pengawasan ternyata tidak ditaati dari apa yang menjadi bentuk pencegahan Bawaslu Kabupaten Bantul maka Bawaslu Kabupaten Bantul akan melakukan penanganan dugaan pelanggaran.*

**Kata Kunci:** Bawaslu, Netralitas Aparatur Sipil Negara, Pengawasan

## I. Pendahuluan

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

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum juga mengatur tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara, dalam Pasal 280 ayat (2) menyebutkan “Pelaksana dan/atau tim kampanye dalam kegiatan Kampanye Pemilu dilarang mengikutsertakan Aparatur Sipil Negara”. Kemudian pasal 283 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menyebutkan “Aparatur Sipil Negara lainnya dilarang mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap Peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye”.

Setiap pegawai ASN tidak boleh boleh berpihak dari segala bentuk pengaruh mana pun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.<sup>5</sup> Sehingga sudah tepat apabila Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu juga memberikan amanat bahwa ASN harus bersikap netral dalam hajatan politik. ASN tetap memiliki hak pilih, namun ASN tidak boleh menggunakan hak pilihnya untuk kepentingan politik tertentu. Meskipun dalam pemilu para ASN memiliki hak pilih dan oleh karenanya berhak mendukung kandidat atau partai tertentu,

---

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

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Bagus Sarnawa. (2017) Pengaturan dan Implementasi Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara di Indonesia. *Jurnal Media Hukum*, 24(1), h. 42-43.

<sup>4</sup> Bagus Sarnawa. (2018). Pergeseran Aturan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum. *Jurnal Media Hukum*, 25(2), h. 182.

namun yang patut menjadi perhatian adalah bahwa ASN tetap harus menjaga ekspresi netralitasnya di ruang publik.

Adapun indikator yang digunakan untuk mengukur netralitas adalah (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 pasangan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye.<sup>6</sup>

Netralitas Aparatur Sipil Negara bukanlah hal baru dalam kehidupan demokrasi di Indonesia.<sup>7</sup> Dengan kata lain, persoalan netralitas Aparatur Sipil Negara menjadi isu lama yang senantiasa aktual dalam kehidupan bernegara terutama menjelang pelaksanaan pesta demokrasi di Indonesia yaitu pada saat pemilihan umum. Pemilihan umum merupakan sarana kedaulatan rakyat untuk menentukan kepemimpinan baik pada eksekutif yaitu dalam skala nasional yakni Presiden dan Wakil Presiden di pemerintahan pusat sampai di tingkat pemerintahan daerah yakni Gubernur dan Wakil Gubernur, dan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.<sup>8</sup> Implementasi netralitas Aparatur Sipil Negara dalam prakteknya mengalami banyak hambatan dan kendala, yaitu timbulnya pelanggaran terhadap netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN).

Pelanggaran netralitas ASN ini misalnya keterlibatan dalam penyusunan program kerja dan/atau materi kampanye yang akan digunakan oleh petahana dalam pemilihan kepala daerah.<sup>9</sup> Seorang ASN karena telah bekerja pada pemerintahan daerah, dapat dipastikan mengetahui segala potensi yang ada di

---

<sup>6</sup> Ni'matul Huda. dkk. (2019). Mewujudkan Daulat Rakyat Melalui Pemilu yang Berkualitas. Yogyakarta: Pustaka Pelajar & LP3M UMY & PK2P UMY, h. 80.

<sup>7</sup> Harry Setya Nugraha. dkk. (2018). Politik Hukum Pengaturan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2018. *Justisi Hukum*, 3(1), h. 21.

<sup>8</sup> Raldi Tandayu. dkk. (2017) Kendala Badan Pengawas Pemilihan Umum dalam Menindaklanjuti Pelanggaran Pemilu pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Sulawesi Utara Tahun 2015. *Jurnal Eksekutif*, 2(2), h. 2.

<sup>9</sup> Gema Perdana. (2019). Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi. *Jurnal Negara Hukum*, 10(1), h. 111.

daerahnya sehingga pengetahuan dan pengalaman tersebut digunakan untuk bekerja sama dengan petahana dalam penyusunan visi dan misi kandidat yang berasal dari petahana, kemudian desain kebijakan dan anggaran untuk kegiatan sosialisasi dan/atau kampanye dapat dilakukan secara terselubung bersamaan dengan program kerja pemerintah.<sup>10</sup> Hal ini akan sangat menguntungkan petahana karena dapat dengan mudah mensosialisasikan program melalui perangkat daerah dan menggunakan anggaran daerah.<sup>11</sup>

Fenomena tersebut mengindikasikan bahwa peraturan perundang-undangan terkait netralitas ASN belum ditegakkan untuk mencegah penyelewengan pada birokrasi. Larangan dengan jelas dipahami, namun tidak disertai dengan penegakan sanksi sehingga akan menciptakan zona nyaman ASN untuk terlibat dalam pemilu maupun pilkada. Seorang ASN seharusnya memegang teguh asas netralitas ASN sehingga segala tindakan yang dilakukan semata-mata untuk menjalankan tugas dan fungsi sebagai pelayanan publik. Peran Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang strategis dalam menyelenggarakan pelayanan publik merupakan kunci keberhasilan pembangunan secara berkelanjutan.<sup>12</sup> Keberadaan PNS profesional merupakan prasyarat untuk mencapai hal tersebut.<sup>13</sup>

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

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

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Tedi Sudrajat dan Sri Hartini. (2017). Rekonstruksi Hukum atas Pola Penanganan pelanggaran Asas Netralitas Pegawai Negeri Sipil. *Jurnal Mimbar Hukum*, 29(3), h. 447.

<sup>13</sup> *Ibid.*

Adanya pelanggaran-pelanggaran netralitas ASN maka perlu dilakukan pengawasan terhadap netralitas ASN baik dalam pemilu maupun pilkada. Pengawasan terhadap netralitas ASN salah satunya dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Bantul. Berdasarkan Pasal 101 huruf d Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, salah satu tugas Bawaslu Kabupaten/Kota adalah mengawasi netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.

Data Bawaslu RI per April 2019 menunjukkan bahwa terdapat 227 pelanggaran netralitas ASN di 24 propinsi.<sup>14</sup> Adapun pelanggaran netralitas ASN terbanyak terdapat di Propinsi Jawa Tengah sejumlah 43 kasus, kemudian Propinsi Jawa Barat dengan 33 kasus, di Propinsi Sulawesi Selatan sebanyak 29 kasus dan seterusnya. Selain itu pada saat pemilihan Bupati dan Walikota serentak tahun 2015 di Daerah Istimewa Yogyakarta, di Kabupaten Bantul ditemukan empat pelanggaran netralitas ASN dan menduduki posisi pertama dengan kasus netralitas ASN tertinggi se-Daerah Istimewa Yogyakarta. Adapun pelanggaran netralitas ASN tersebut terkait dengan (1) mencalonkan diri sebagai anggota legislatif namun belum mengundurkan diri sebagai ASN, (2) hadir dalam kegiatan kampanye, (3) menggunakan atribut peserta pemilihan umum, (4) membagikan alat peraga kampanye, (5) terlibat sebagai tim sukses peserta pemilihan umum dan lain-lain.

Dirjen Otonomi Daerah Kemendagri Soni Sumarsono mencatat sebanyak 1.527 ASN yang tersebar di 171 daerah di Indonesia dinyatakan terindikasi tidak netral dalam pemilu sepanjang pemilihan kepala daerah serentak di tahun 2018 atau pilkada serentak ketiga, dan belum termasuk pilkada serentak gelombang pertama dan kedua.<sup>15</sup> Terkait dengan data pelanggaran netralitas pada pemilu serentak 2019, data Bawaslu tentang pelanggaran ASN secara nasional dari tanggal 7 Desember 2018 hingga 1 Maret 2019 menunjukkan bahwa ada 165 kasus ketidaknetralan ASN yang tersebar di 15 provinsi.<sup>16</sup> Jenis pelanggaran yang dilanggar oleh ASN itu bervariasi, antara lain ikut menjadi tim kampanye, membagikan alat peraga kampanye, menghadiri kegiatan peserta pemilu, dan ada juga yang menjadi anggota partai politik.

Peraturan Bawaslu (PerBawaslu) Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan acuan

---

<sup>14</sup> Irsyan Hasyim. (2019). Bawaslu Temukan 1096 Pelanggaran Netralitas. Diakses pada tanggal 20 Oktober 2019, <https://pemilu.tempo.co/read/1212776/bawaslu-temukan-1-096-pelanggaran-netralitas>.

<sup>15</sup> Ni'matul Huda. dkk. (2019). *Op Cit.* h. 116.

<sup>16</sup> *Ibid.*

Bawaslu dalam menjalankan tugas. Tugas Bawaslu ini mendapat bantuan dari pihak pengawas *Ad Hoc* (sementara) seperti Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS. Disamping itu, terdapat juga pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat terhadap proses penyelenggaraan pemilu yang disebut dengan pemantauan pemilu.<sup>17</sup>

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah disampaikan di atas, peneliti ingin meneliti dan mengkaji tentang: Bagaimana pengawasan netralitas Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Bantul oleh Bawaslu Kabupaten Bantul? Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan mengkaji pengawasan netralitas Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Bantul oleh Bawaslu Kabupaten Bantul.

## II. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian hukum empiris. Jenis penelitian hukum empiris ini bisa dimaknai sebagai penelitian untuk meneliti suatu keadaan yang nyata.<sup>18</sup> Jenis penelitian ini lebih tepat menggunakan wawancara langsung dengan narasumber dan pihak-pihak terkait yang akan menghasilkan data primer.

Data penelitian dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer yang diperoleh dengan melalui studi lapangan dengan melakukan wawancara secara terstruktur maupun bebas dengan narasumber. Data sekunder ialah data yang diperoleh melalui penelusuran dan studi pustaka. Data sekunder ini terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang berfungsi untuk melengkapi data primer. Lokasi penelitian ini Kabupaten Bantul dengan narasumber ialah Ketua Bawaslu Kabupaten Bantul dan Komisioner Bawaslu Kabupaten Bantul.

Teknik analisis data dalam penelitian ini dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh di lapangan maupun kepustakaan disusun secara sistematis setelah diseleksi berdasarkan permasalahan dan dilihat kesesuaiannya dengan ketentuan yang berlaku selanjutnya disimpulkan sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan.

## III. Hasil dan Pembahasan

---

<sup>17</sup> Novembri Yusuf Simanjuntak. (2017). Pemantauan dalam Proses Penyelenggaraan Pemilu. *Jurnal Bawaslu*, 3(3), h. 307.

<sup>18</sup> Mukti Fajar ND & Yulianto Achmad. 2015. *Dualisme Penelitian Hukum Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, h. 48.

Menurut Max Weber, birokrasi diposisikan sebagai sebuah mesin yang dijalankan oleh pejabat-pejabat pemerintah untuk mewujudkan tujuan negara.<sup>19</sup> Birokrasi dibentuk independen dari kekuatan politik atau diposisikan sebagai kekuatan yang netral yang berada di luar atau di atas aktor politik yang saling berkompetensi.<sup>20</sup> Weber menganggap bahwa birokrasi harus independen dari kekuatan politik, artinya birokrasi pemerintah diposisikan sebagai kekuatan yang netral.<sup>21</sup> 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 kedap terhadap kepentingan politik.

Ada beberapa Undang-Undang hingga Surat Edaran terkait upaya membentuk netralitas birokrat ini:<sup>22</sup>

1. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil (PNS), yang isinya bahwa PNS dilarang melakukan perbuatan yang mengarah pada keberpihakan salah satu calon atau perbuatan yang mengindikasikan terlibat dalam politik praktis/berafiliasi dengan partai politik.
2. Surat Edaran MENPAN No. SE/08.A/M.PAN/5/2005 yang mengatur tentang Netralitas PNS dalam Pemilihan Kepala Daerah. Dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah, antara lain disebutkan PNS dilarang terlibat dalam kegiatan untuk mensukseskan salah seorang calon Kepala Daerah, seperti kampanye, menggunakan fasilitas jabatan untuk kepentingan salah seorang calon dan membuat keputusan yang menguntungkan salah seorang calon.
3. Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: K.26-30/V.31-3/99 tanggal 12 Maret 2009 tentang Netralitas PNS dalam Pemilihan Umum Calon Legislatif dan Calon Presiden/Wakil Presiden.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS.
5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), pasal 2 huruf f bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.

---

<sup>19</sup> Ni'matul Huda. dkk. 2019. Mewujudkan Daulat Rakyat Melalui Pemilu yang Berkualitas. Yogyakarta: Pustaka Pelajar & LP3M UMY & PK2P UMY, h. 122.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Arif Novianto. (2019). Mempertanyakan Netralitas Birokrat dalam Pemilu: antara Sistem Sosial, Kekuasaan & Budaya Patron-Client. *Jurnal Insight*, 3(2), h. 8-10.

6. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 41/PUU-XIII/2014 tanggal 6 Juli 2015, PNS yang mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Wali kota/Wakil Wali kota wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS sejak ditetapkan sebagai calon peserta Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Wali kota/Wakil Wali kota.
7. Undang-Undang (UU) Nomor 10 Tahun 2016 yang salah satu isinya bahwa pasangan calon dilarang melibatkan ASN anggota POLRI dan anggota TNI, dan Kepala Desa atau perangkat Desa lainnya. Di pasal 71 ayat 2 menyebutkan bahwa: Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, Wali kota atau Wakil Wali kota dilarang melakukan pergantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat persetujuan tertulis dari Menteri.
8. Surat Edaran Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) nomor B-2 900/KASN/11/2017 tentang Pengawasan Netralitas ASN pada Pilkada serentak tahun 2018.
9. Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MenPAN-RB) nomor B/71/M.SM.00.00./2017 tentang pelaksanaan netralitas para professional birokrasi terkait penyelenggaraan Pilkada serentak tahun 2018, Pemilu Legislatif 2019 dan Pilpres 2019.

Peraturan-peraturan di atas menerapkan bermacam sanksi apabila Aparatur Sipil Negara dinilai tidak netral dalam proses Pemilu maupun Pilkada. Sanksi tersebut bermacam-macam, antara lain penundaan kenaikan pangkat, penurunan pangkat, pemindahan jabatan, pemindahan dalam rangka penurunan pangkat, penundaan kenaikan gaji, dan pemberhentian dengan tidak hormat. Upaya menjaga netralitas Aparatur Sipil Negara dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan Aparatur Sipil Negara, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan, maka ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Dengan demikian, netralitas adalah bebasnya PNS dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu dan tidak memihak untuk kepentingan partai tertentu atau tidak berperan dalam proses politik karena dikhawatirkan pegawai itu menyalahgunakan penggunaan fasilitas untuk kepentingan partai politik.<sup>23</sup>

Badan Pengawas Pemilu atau lebih sering disebut Bawaslu adalah lembaga pengawas Pemilu yang sengaja dibentuk untuk mengawasi tahapan-tahapan

---

<sup>23</sup> Sri Hartini. dkk. (2014). Hukum Kepegawaian di Indonesia. Jakarta: Sinar Grafka, h. 80.

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.

Pada 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.

Pada 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. Visi Bawaslu Kabupaten Bantul adalah terwujudnya Bawaslu sebagai lembaga pengawal terpercaya dalam penyelenggaraan Pemilu Demokratis, Bermartabat, dan Berkualitas. Misi Bawaslu Kabupaten antara lain:

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.

Dari sisi ketugasan antara Panwaslu Kabupaten Bantul dan Bawaslu Kabupaten Bantul sebenarnya sama. Tanggung jawab pengawas adalah melakukan pengawasan yaitu pengawasan pemilu dan pemilihan. Guna memudahkan ketugasan pengawasan 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

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

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

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

Pencegahan merupakan upaya preventif Bawaslu untuk meminimalisir atau menghilangkan potensi-potensi pelanggaran. Prinsipnya ketika sudah memasuki

proses entah itu Pemilihan Umum atau Pilkada Bawaslu Kabupaten Bantul melakukan upaya preventif dahulu yaitu upaya pencegahan.

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

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 himbuan ke beberapa instansi terkait. Surat himbuan 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.

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 penanganan dugaan pelanggaran.

Proses penanganan dugaan pelanggaran netralitas ASN di Bawaslu Kabupaten Bantul ada yang sifatnya laporan dan temuan. 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. Jika 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, ketidaknteralan 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. 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.

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. 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. 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.

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. Oleh karena itu, mereka juga menjadi sasaran pengawasan Bawaslu Kabupaten Bantul.

Bawaslu Kabupaten Bantul masih Panwaslu Kabupaten Bantul ketika tahapan Pemilu tahun 2019 dimulai. 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. Pada saat tahap verifikasi dukungan, Bawaslu Kabupaten Bantul menemukan sejumlah ASN yang masuk menjadi 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*. 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 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. 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. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 itu tidak mengatur terkait penyelenggara dalam hal ini tidak mengatur penyelenggara langsung kepada pelaksanaannya. Berdasarkan hal tersebut bisa dimaknai apabila keberadaan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati diatur di dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

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
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. 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. Namun di Undang-Undang Nomor 10

Tahun 2016 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. 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 Kabupaten Bantul maka Bawaslu Kabupaten Bantul akan melakukan penindakan.

Pada saat ini menjelang Pilkada tahun 2020 di Kabupaten Bantul potensi pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara itu ada. 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 Umum entah itu eksekutif maupun legislatif yang ada di pusat sehingga benturan kepentingan masih jauh. 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 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. Jenis pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara pada saat itu pun bermacam-macam, antara lain PNS hadir dalam kegiatan panen raya salah satu pasangan calon, kehadiran beberapa Aparatur Sipil Negara

pada saat deklarasi pencalonan dari PDIP di lapangan Tirirenggo Kabupaten Bantul, aparatur Sipil Negara terang-terangan mengkampanyekan salah satu pasangan calon, dan PNS hadir dalam syukuran pak Idham Samawi yang lolos dari jeratan korupsi.

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 Aparatur Sipil Negara yang melanggar.

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

Bawaslu Kabupaten Bantul berharap supaya pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara 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. ASN di Kabupaten Bantul harus menjaga netralitasnya dalam pemilu maupun pilkada.

Bawaslu Kabupaten Bantul dalam melakukan pengawasan terhadap netralitas Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Bantul juga memiliki beberapa faktor penghambat atau kendala. Hambatan-hambatan itu disebabkan oleh berbagai faktor, antara lain:

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

Peraturannya 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. Celah hukum itu termasuk diantaranya yang mengatur tentang tahapan sehingga disaat tahapan belum dimulai kemudian ada pelanggaran, akhirnya tidak terpenuhi unsur materiil dan berhenti. 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.

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. 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.

Bawaslu Kabupaten Bantul dalam rangka menghadapi Pilkada tahun 2020 melakukan koordinasi dengan Komisi Aparatur Sipil Negara yang pernah datang ke Kantor Bawaslu Kabupaten Bantul. Bawaslu Kabupaten Bantul berharap supaya Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) itu ada respon cepat untuk menerima dan menindaklanjuti apa yang menjadi penerusan dari Bawaslu Kabupaten/Kota terkait pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara. Harapan lainnya dari Bawaslu Kabupaten Bantul, KASN bisa tegas dalam memberikan sanksi. Selain itu, Bawaslu Kabupaten Bantul juga berharap supaya 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.

#### **IV. Simpulan**

Berdasarkan uraian diatas maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

Pada prinsipnya tiga fungsi Bawaslu Kabupaten Bantul yaitu pencegahan, pengawasan, dan penindakan pelanggaran digunakan dalam proses-proses pengawasan netralitas Aparatur Sipil Negara baik dalam Pemilu maupun Pilkada. Pencegahan merupakan upaya preventif Bawaslu untuk meminimalisir potensi-potensi pelanggaran. Ketika upaya preventif sudah dilakukan selanjutnya Bawaslu Kabupaten Bantul melakukan upaya pengawasan. Ketika pada proses pengawasan ternyata tidak ditaati atau diindahkan dari apa yang menjadi bentuk pencegahan maka Bawaslu Kabupaten Bantul akan melakukan penindakan pelanggaran netralitas ASN yang prosesnya meliputi klarifikasi, kajian, dan simpulan. Dari hasil simpulan, karena Bawaslu Kabupaten Bantul tidak berwenang untuk memberikan justifikasi maka di jajaran Bawaslu Kabupaten Bantul akan meneruskan ke pihak yang berwenang atau terkait, yaitu ke atasan langsung, KASN, maupun MenPANRB. Namun, jika disaat kampanye 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.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU:

Mukti Fajar ND & Yulianto Achmad. (2015). *Dualisme Penelitian Hukum Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Ni'matul Huda. dkk. (2019). *Mewujudkan Daulat Rakyat Melalui Pemilu yang Berkualitas*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar & LP3M UMY & PK2P UMY.

Sri Hartini. dkk. (2014). *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafka.

### JURNAL:

Arif Novianto. (2019). Mempertanyakan Netralitas Birokrat dalam Pemilu: antara Sistem Sosial, Kekuasaan & Budaya Patron-Client. *Jurnal Insight*, 3(2).

Bagus Sarnawa. (2017). Pengaturan dan Implementasi Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara di Indonesia. *Media Hukum*, 24(1).

Bagus Sarnawa. (2018). Pergeseran Aturan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum. *Media Hukum*, 25(2).

Gema Perdana. (2019). Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi. *Negara Hukum*, 10(1).

Harry Setya Nugraha. dkk. (2018). Politik Hukum Pengaturan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2018. *Justisi Hukum*, 3(1).

Novembri Yusuf Simanjuntak. (2017). Pemantauan dalam Proses Penyelenggaraan Pemilu. *Jurnal Bawaslu*, 3(3).

Raldi Tandayu. dkk. Kendala Badan Pengawas Pemilihan Umum dalam Menindaklanjuti Pelanggaran Pemilu pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Sulawesi Utara Tahun 2015. *Eksekutif*, 2(2).

Tedi Sudrajat & Sri Hartini. 2017. Rekonstruksi Hukum atas Pola Penanganan pelanggaran Asas Netralitas Pegawai Negeri Sipil. *Mimbar Hukum*, 29(3).

### REGULASI:

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

### WEBSITE:

- Irsyan Hasyim. (2019). Bawaslu Temukan 1096 Pelanggaran Netralitas. Diakses pada tanggal 20 Oktober 2019, <https://pemilu.tempo.co/read/1212776/bawaslu-temukan-1-096-pelanggaran-netralitas>.
- Reyn Gloria. (2019). Bawaslu Tangani Ribuan Pelanggaran Netralitas ASN Saat Pemilu 2019. Diakses pada tanggal 20 Oktober 2019”, <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/bawaslu-tangani-ribuan-pelanggaran-netralitas-asn-saat-pemilu-2019>.

## **Biodata Penulis**

### **Penulis Pertama**

Nama Lengkap : Laila Nur Rohmah  
Tempat Tanggal Lahir : Bantul, 1 Mei 1997  
Agama : Islam  
Alamat Rumah : Jombor RT 03 Pedukuhan Ngasem Timbulharjo  
Sewon Bantul  
Alamat E-Mail : [laila.nur.2016@law.umy.ac.id](mailto:laila.nur.2016@law.umy.ac.id)  
Pendidikan : S1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah  
Yogyakarta.

### **Penulis Kedua**

Nama Lengkap : Bagus Sarnawa, S.H., M.Hum.  
Tempat Tanggal Lahir : Kulonprogo, 21 Agustus 1968  
NIP : 19680821 199303 1 003  
Agama : Islam  
Alamat Rumah : Jl. Amerta V/17 kav 30 Sinduadi, Sleman.  
Alamat E-Mail : [bagussarnawa@umy.ac.id](mailto:bagussarnawa@umy.ac.id)  
Profesi : Dosen Universitas Muhammadiyah Yogyakarta  
Riwayat Pendidikan : S-1 Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.  
S-2 Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.