

EFEKTIFITAS HUKUM PENGAWASAN BAWASLU PROVINSI SULAWESI TENGAH TERHADAP NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PILKADA TAHUN 2020

Elfi Isratul Janna¹, Gani Jumat², Wahyuni³

¹Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Palu
Email: *elfiisratulj99@gmail.com*

²Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Palu
Email: *ganijumat@iainpalu.ac.id*

³ Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Palu
Email: *wahyuni@iainpalu.ac.id*

Abstract

Law No. 7 of 2017 concerning General Affairs, contains various rules and prohibitions to facilitate the process of conducting general elections and those who violate the election will be subject to sanctions. One of the things regulated in the Election Law is the prohibition for State Civil Apparatus (ASN) to be the executor and team of the general election campaign as stated in Article 280 paragraph 2 letter (f). The results of the supervision of the RI Bawaslu during the 2019 election there were 1,096 legal violations related to the neutrality of the ASN, TNI and Polri. RI Bawaslu data as of April 2019 showed that there were 227 violations of ASN neutrality in 24 provinces, while the Central Sulawesi Bawaslu found 10 (ten) cases of ASN violations, followed by Kab. Banggai 8 (eight) cases, Banggai Laut 5 (five) cases, Toli-Toli 3 (three) cases, North Morowali 2 (two) cases, Parigi Moutong 2 (two) cases, Palu 2 (two) cases and Central Sulawesi 1 (one) Case. Therefore, the Central Sulawesi Province Bawaslu made several efforts to monitor the neutrality of ASN including conducting socialization related to ASN towards ASN in the Central Sulawesi Regional Government, making pamphlets or brochures and then distributing them to the Central Sulawesi regional government and on social media, sending letters of appeal. to local government agencies in Central Sulawesi and the formation of Pokja Teams at every stage involving election observers and the mass media in supervising ASN activities. However, the supervision carried out by the Bawaslu of Central Sulawesi Province in the 2020 Pilkada has not been effective because there are still individuals who violate the Neutrality of the State Civil Apparatus.

Keyword: Legal Effectiveness, Bawaslu Supervision, Neutrality, State Civil Apparatus

Abstrak

Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, memuat berbagai aturan-aturan dan larangan untuk memperlancar proses pelaksanaan pemilihan

umum dan bagi yang melanggarnya akan memperoleh sanksi. Salah satu yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu tersebut adalah larangan bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) untuk menjadi pelaksana dan tim kampanye pemilihan umum sebagaimana disebutkan dalam pasal 280 ayat 2 huruf (f). Hasil pengawasan Bawaslu RI pada saat pemilu 2019 terdapat 1.096 pelanggaran hukum terkait netralitas ASN, TNI dan Polri. Data bawaslu RI per April tahun 2019 menunjukkan bahwa terdapat 227 pelanggaran netralitas ASN di 24 Provinsi, adapun Bawaslu Provinsi Sulawesi Tengah menemukan 10 (sepuluh) kasus pelanggaran ASN, kemudian di susul Kab. Banggai 8 (delapan) kasus, Banggai Laut 5 (lima) kasus, Toli-Toli 3 (tiga) kasus, Morowali Utara 2 (dua) kasus, Parigi Moutong 2 (dua) kasus, Palu 2 (dua) kasus dan Sulawesi Tengah 1 (satu) Kasus. Karena itu, Bawaslu Provinsi Sulawesi Tengah melakukan beberapa upaya dalam mengawasi netralitas ASN diantaranya ialah melakukan sosialisasi terkait netralitas ASN terhadap ASN di lingkungan Pemerintah Daerah Sulawesi Tengah, membuat pamflet atau brosur kemudian di sebar di lingkungan kerja pemerintahan daerah Sulawesi Tengah dan di media sosial, mengirim surat himbauan kepada instansi pemerintahan daerah di lingkungan Sulawesi Tengah dan membentuk Tim Pokja (Kelompok Kerja) di setiap tahapan yang melibatkan pemantau pemilu dan media massa dalam mengawasi kegiatan ASN. Namun demikian, pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu Provinsi Sulawesi Tengah dalam Pilkada 2020 belum efektif karena masih tetap ditemukan oknum yang melakukan pelanggaran terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara.

Kata Kunci: Efektifitas Hukum, Pengawasan Bawaslu, Netralitas, Aparatur Sipil Negara

A. Pendahuluan

Di Indonesia, regulasi mengenai pemilihan umum tercantum pada pasal 22E Ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 ditegaskan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan Undang-Undang.¹ Undang-Undang yang mengatur tentang pemilihan umum selanjutnya ditulis (Pemilu) adalah undang-undang nomor 7 tahun 2017 tentang pemilu. Dalam Undang-Undang ini mengatur tentang aturan-aturan serta larangan yang di maksud untuk memperlancar pelaksanaan pemilu dan bagi yang melanggarnya akan mendapatkan sanksi tertentu. Salah satu hal yang di atur dalam undang-undang tersebut adalah larangan bagi seorang Aparatur Sipil Negara selanjutnya ditulis

¹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Tahun 1945*, bab VIIB, Pasal 22 E

(ASN) untuk menjadi pelaksana dan tim kampanye pemilu sebagaimana disebutkan dalam pasal 280 ayat 2 huruf (f) Undang-Undang Pemilu.²

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, professional, independen dan bebas dari intervensi politik.³ Sebagaimana yang dijelaskan oleh 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 berdasarkan asas netralitas.⁴ ASN wajib berlaku netral sebagai pelaksana tugas umum pemerintahan dan pembangunan.⁵

Namun demikian, implementasi Netralitas ASN mengalami banyak hambatan dan kendala. Netralitas bukanlah hal baru dalam kehidupan demokrasi di Indonesia.⁶ Dengan kata lain, permasalahan Netralitas ASN merupakan isu lama yang senantiasa aktual dalam kehidupan bernegara terutama menjelang pesta demokrasi di Indonesia yaitu pada saat pemilu ataupun pilkada. Pemilu merupakan sarana kedaulatan rakyat untuk menentukan kepemimpinan baik yang pada eksekutif yaitu 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.⁷

Pelanggaran Netralitas ASN ini misalnya keterlibatan ASN dalam penyusunan program kerja dan/atau materi kampanye yang akan digunakan oleh

² Undang-Undang No 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, Pasal 280 ayat 2 huruf (f).

³ Reyn Gloria, *Bawaslu Tangani Ribuan Pelanggaran Netralitas ASN saat Pemilu 2019* 20 Oktober 2019, <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/bawaslu-tangani-ribuan-pelanggaran-netralitas-asn-saat-pemilu-2019>, diakses 10 Mei 2021

⁴ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Bab I, Pasal 5

⁵ Bagus Sarnawa, Pengaturan dan Implementasi Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara di Indonesia, *Jurnal: Media Hukum*, Vol. 25, No.2, Tahun 2018, h. 182

⁶ Harry Setya Nugraha dkk. Politik hukum Pengaturan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2018” *Jurnal: Justisi Hukum*, Vol. 3 No. 1. 2018, h. 21

⁷ Raldi Tandayu dkk, Kendala Badan Pengawasan Pemilihan Umum dalam Menindaklanjuti Pelanggaran Pemilu pada Pemilihan Gubernur dan wakil gubernur Provinsi Sulawesi Utara tahun 2015, *Jurnal: Eksekutif*, Vol. 2. No.2. Tahun 2017, h. 2

petahana dalam pemilihan kepala daerah.⁸ Alasan ASN dijadikan objek oleh petahana karena seorang ASN yang telah bekerja pada pemerintahan daerah, dapat dipastikan mengetahui segala potensi yang ada di daerahnya sehingga pengetahuan dan pengalaman tersebut digunakan untuk bekerja sama dengan petahana dalam penyusunan visi dan misi kandidat yang berasal dari petahana, kemudian desain kebijakan dan anggaran untuk kegiatan sosialisasi dan/atau kampanye dapat dilakukan secara terselubung bersamaan dengan program kerja pemerintahan. Hal ini akan sangat menguntungkan petahana karena dapat dengan mudah mensosialisasikan program melalui perangkat daerah dan menggunakan anggaran daerah.⁹

Adanya pelanggaran-pelanggaran Netralitas ASN akan berdampak pada birokrasi pemerintahan, maka perlu dilakukan pengawasan terhadap netralitas ASN dalam pemilu maupun pilkada. Pengawasan tersebut dilakukan oleh suatu kelembagaan negara yang di sebut dengan Badan Pengawas Pemilihan Umum yang selanjutnya di tulis (Bawaslu). Dalam konteks ini Bawaslu berperan melakukan pencegahan sebelum melakukan tindakan, dalam menjalankan perannya Bawaslu juga di bantu dari pihak jajaran pengawas mulai dari Panwaslu Kecamatan sampai Pengawasan Tempat Pemungutan Suara (TPS). Selanjutnya melakukan pengawasan tahap pemilu maupun pilkada, politik uang, kegiatan lain yang dilarang oleh Undang-Undang Pemilu dan Bawaslu juga memperoleh mandat mengawasi dalam pengawasan pelanggaran hukum terkait netralitas ASN. hal ini sesuai dengan Pasal (3) Perbawaslu Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia selanjutnya di tulis (TNI) dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia selanjutnya di tulis (Polri) terdapat ketentuan berbunyi: *“Netralitas Pegawai ASN, Anggota TNI, dan Anggota Polri dapat menjadi objek pengawasan Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam hal tindakan Pegawai ASN, Anggota TNI, dan Anggota Polri berpotensi melanggar ketentuan sebagaimana diatur dalam*

⁸ Gema Perdana, Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi, *Jurnal: Negara Hukum*, Vol. 10 No.1, 2019, h. 111

⁹ Ibid

ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu dan/atau melanggar kode etik dan/atau disiplin masing-masing lembaga/instansi.¹⁰

Hasil pengawasan Bawaslu RI pada saat pemilu 2019 terdapat 1.096 pelanggaran hukum terkait netralitas ASN, TNI dan Polri.¹¹ Bentuk pelanggaran yang dilakukan ASN meliputi kategori seperti, mencalonkan diri sebagai calon legislatif (caleg), namun belum mengundurkan diri sebagai ASN. Bisa pula melakukan tindakan yang menguntungkan peserta atau calon, melakukan tindakan menguntungkan peserta atau calon di media sosial.¹²

Bentuk pelanggaran lainnya yakni hadir dalam kampanye, menggunakan atribut peserta pemilu atau membagikan alat peraga kampanye, keterlibatan ASN sebagai tim kampanye peserta pemilu, menghadiri kegiatan peserta pemilu (non kampanye) dan menjadi anggota partai politik. Misalnya pelanggaran yang dilakukan oleh Sekretaris Daerah Provinsi Sulawesi Tengah yang berinisial M.H pada Pemilu tahun 2019 yang mengarah kepada keberpihakan terhadap peserta pemilu pada masa kampanye, yang menariknya pada saat penulis magang di Kantor Bawaslu Provinsi Sulawesi Tengah bertepatan pada konteks Pilkada serentak di Sulawesi Tengah tahun 2020 pelanggaran yang dilakukan Sekretaris Daerah Provinsi Sulawesi Tengah terjadi kembali pelanggaran ini berdasarkan temuan Bawaslu. Serta pelanggaran pemilu tahun 2019 Dosen untad yang berinisial C. T, dalam hal membantu salah seorang caleg dari salah satu Partai politik, menyebarkan alat peraga kampanye pada kegiatan keagamaan di salah satu lingkungan pendidikan di Palu.

Ditinjau dari sudut pandang Islam, eksistensi Pejabat Publik menimbulkan polemik, Al-Qur'an sebagai pedoman hidup manusia telah menjelaskan bagaimana kedudukan Pejabat Publik dalam agama itu sendiri. Karena nilai-nilai Islam yang menyangkut kekuasaan seperti nilai amanah dan keadilan dapat menciptakan tata pemerintah yang baik serta birokrasi yang berorientasi pada pelayanan publik.

¹⁰ Perbawaslu Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara pasal 3

¹¹ Reyn Gloria, *Bawaslu Tangani....*

¹² Ibid

Dalam syariat Islam setiap aturan-aturan, anjuran, dan perintah tentu saja akan memberikan dampak positif dan setiap larangan yang diindahkan membawa keberuntungan bagi hidup manusia. Salah satu larangan yang akan membawa maslahat bagi manusia adalah menjalankan amanah yang telah diberikan, bersifat adil, netral (tidak memihak) dan tidak curang.

B. Pembahasan

1. Kedudukan Bawaslu Dalam Pemilihan Umum

Pengawasan demokrasi di Indonesia tidak lepas dari sumbangsih Bawaslu yang dulu dikenal Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu. Awal berdirinya Bawaslu dilatarbelakangi adanya krisis kepercayaan pelaksanaan pemilu. Krisis kepercayaan inilah yang mulai dikooptasi kekuatan rezim penguasa sejak 1971. Mulai muncul protes-protes dari masyarakat karena diduga banyaknya manipulasi yang dilakukan oleh petugas pemilu saat itu hal itu yang menjadi cikal bakal kehadiran Bawaslu. Panwaslak ini merupakan penyempurna dan bagian dari Lembaga Pemilihan Umum dan saat itu lembaga itu masih bagian dari Kementrian Dalam Negeri.

Pada Masa Era reformasi, tuntutan penyelenggara pemilu yang bersifat mandiri tanpa dibayang- bayangi penguasa semakin kuat. Kemudian dibentuklah lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat independen dan dinamakan Komisi Pemilihan Umum. Sedangkan, Panwaslak juga mengalami perubahan nomenklatur menjadi panitia pengawas pemilu. Seiring nama yang berubah dari Panwaslak ke Panwaslu hingga menjadi Bawaslu, kantor lembaga pengawas demokrasi ini pun berpindah. Dalam buku *Kepemimpinan Pengawasan Pemilu Sebuah Sketa* karangan Nur Hidayat Sardini disebutkan, semula kantor Bawaslu ada di Lantai 2 Gedung KPU, pindah ke Jalan Proklamasi, Jakarta, dan akhirnya di Jalan MH Thamrin Nomor 14, Jakarta Pusat. Penguatan terhadap lembaga ini kembali terjadi dari lembaga Ad hoc menjadi lembaga tetap melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu.¹³

¹³ Bawaslu Sekilas Sejarah Bawaslu dari Awal Terbentuk *Situs Resmi Bawaslu RI*: <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/sekilas-sejarah-bawaslu-dari-awal-terbentuk>, diakses 10 Mei 2021

Badan Pengawasan Pemilu (Bawaslu) merupakan suatu lembaga penyelenggaraan pemilu, eksistensi dari lembaga ini untuk menegakan keadilan pemilu dan semangat reformasi. Keistimewaan dari Bawaslu yang merupakan lembaga satu-satunya di dunia yang memiliki kewenangan dalam mengawasi pemilu yang berada di Indonesia. Hal ini, dapat dilihat pada Undang-Undang No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang terdapat pada pasal 5 “Organisasi kelembangaan pemilu di Indonesia adalah KPU (Komisi Pemilihan Umum), BAWASLU (Badan Pengawasan Pemilu), DKPP (Dewan Kehormatan Penyelengraan Pemilu). Bawaslu sendiri terdiri atas:

1. Badan Pengawasan Republik Indonesia (Bawaslu RI) yang ditempatkan dipusat
2. Badan Pengawasan Pemilu Provinsi (Bawaslu Provinsi) yang ditempatkan diwilayah Provinsi
3. Badan Pengawasan Pemilu Kabupaten/Kota (Bawaslu Kabupaten/Kota) yang ditempatkan diwilayah Kabupaten/ Kota.
4. Panitia Pengawasan Pemilu Kecamatan (Panwaslu Kecamatan) yang ditempatkan diwilayah kecamatan yang dibentuk oleh Bawaslu Kabupaten/Kota
5. Panitia Pengawasan Pemilu Kelurahan/Desa (Panwaslu Kelurahan/Desa) yang ditempatkan diwilayah kelurahan/ desa
6. Panitia Pengawasan Pemilu Luar Negeri (Panwaslu LN) yang ditempatkan diwilayah luar negeri. Dalam hal tersebut bawaslu telah membentuk petugas untuk mengawasi penyelengaraan pemilu yang terjadi diluar negeri.
7. Pengawasan Tempat Pemungutan Suara (Pengawasan TPS) yang ditempatkan diwilayah Kelurahan/Desa dengan tugas membantu Panwaslu Kelurahan/Desa dalam pengawasaan.¹⁴

2. Kajian Netralitas ASN

Netralitas pegawai ASN sangat penting dalam menciptakan tata pemerintahan yang baik serta birokrasi yang berorientasi pada pelayanan publik. Sebagaimana dikatakan oleh Prof. Sofian Effendi: *“ASN itu harus netral (impartial), tidak boleh berpihak dan tidak boleh memihak dalam melaksanakan*

¹⁴ Undang-undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu, bab II, Pasal 89, ayat 2.

tugas dan fungsinya".¹⁵ Secara lebih rinci, netralitas memiliki aspek -aspek sebagai berikut:

1. Netralitas dalam politik
2. Netralitas dalam pelayanan publik
3. Netralitas dalam manajemen ASN
4. Netralitas dalam mengambil keputusan dan kebijakan.¹⁶

Secara Normatif, dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Pasal 2 huruf (f) yang menyatakan setiap pegawai ASN harus berdasarkan asas netralitas dalam menjalankan fungsinya. Selanjutnya pada pasal 9 ayat (2) menjelaskan netralitas ASN diartikan bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Maksudnya semua pegawai ASN tanpa terkecuali tidak boleh terjun atau terlibat dalam setiap proses partai politik. Di dalam pasal 12 juga disebutkan bahwa pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembagunaan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang professional, bebas intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Dalam Pasal 280 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum juga mengatur tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara, menjelaskan "*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*".¹⁷

Seorang pegawai ASN tidak boleh berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Sehingga sudah tepat

¹⁵ Nuraida Mokhsen, Septiana Dwiputrianti & Syaugi Muhammad, *Pengawasan Netralitas Aparat Sipil Negara*, (Cet, 2, Jakarta Selatan: Komisi Aparatur Sipil Negara, 2018)

¹⁶ Komisi Aparatur Sipil Negara, *Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara*, (Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara, 2018)

¹⁷ Ni'matul Huda, *Mewujudkan Daulat Rakyat Melalui Pemilu yang Berkualitas*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan LP3M UMY dan PK2P FH UMY, 2019)

apabila regulasi undang-undang pemilu memberikan amanat bahwa ASN tidak boleh menggunakan hak pilihnya untuk kepentingan politik. Meskipun dalam pemilu para ASN memiliki hak pilih dan oleh karenanya berhak mendukung kandidat atau partai tertentu, namun yang patut menjadi perhatian adalah bahwa ASN tetap harus menjaga ekspresi netralitasnya di ruang publik.¹⁸

Ada beberapa regulasi terkait upaya membentuk netralitas ASN ini:

1. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang isinya Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan atau pengurus partai politik.
2. 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
3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, pasal 2 huruf f bahwa setiap pegawai ASN berdasarkan asas netralitas yaitu tidak berpihak dari segala pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.
4. 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.
5. 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

¹⁸ Ibid

sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat persetujuan tertulis dari Menteri.

6. Surat Edaran Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) nomor B-2 900/KASN/11/2017 tentang Pengawasan Netralitas ASN pada Pilkada serentak tahun 2018.
7. Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MenPAN-RB) nomor B/71/M.SM.00.00./2017 tentang 29 pelaksanaan netralitas para professional birokrasi terkait penyelenggaraan Pilkada serentak tahun 2018, Pemilu Legislatif 2019 dan Pilpres 2019.¹⁹

Upaya menjaga Netralitas ASN 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. Hal ini dikarenakan apabila pegawai ASN diperbolehkan menunjukkan dukungan kepada salah satu pasangan calon/peserta dalam pemilihan umum kepala daerah maka dikhawatirkan penetapan kebijakan dan penyelenggaraan pelayanan publik akan terpengaruh oleh politik praktis yang dapat menimbulkan kekhawatiran pegawai itu menyalahgunakan penggunaan fasilitas untuk kepentingan partai politik.²⁰

3. Pengawasan Bawaslu Provinsi Sulawesi Tengah terhadap ASN dalam Pilkada tahun 2020

Pengawasan Bawaslu Provinsi Sulawesi Tengah pada Pilkada 2020 berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan 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 disebutkan bahwa Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota berwenang melaksanakan Pengawasan dan Penindakan terhadap Pelanggaran Pemilihan, meliputi Pelanggaran Administrasi Pemilihan dan Pelanggaran Administrasi Pemilihan

¹⁹ Arif Novianto, Mempertanyakan Netralitas Birokrat dalam Pemilu: antara Sistem Sosial, Kekuasaan, & Budaya Patron-Client, *Jurnal Insight*, Vol. 3 No.2, 2019

²⁰ Sri Hartini, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika 2014)

TSM, Tindak Pidana Pemilihan, Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara pemilihan, serta Pelanggaran Hukum Lainnya. Pelanggaran Netralitas ASN masuk pada kategori pelanggaran hukum lainnya dan ditangani menggunakan mekanisme Perbawaslu 8 Tahun 2020 tentang penanganan laporan pelanggaran pemilihan. Sementara itu terhadap sanksi ASN sepenuhnya merupakan wewenang Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Bawaslu dapat mengawasi sifatnya hanya merekomendasikan ASN tersebut ke KASN dengan menyertakan kajian serta bukti pendukung.

Dalam proses pengawasan Bawaslu berkaitan dengan Pasal 4 ayat (1) Perbawaslu nomor 6 tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas ASN TNI dan Polri menyebutkan bahwa Pengawas Pemilu melakukan pengawasan Netralitas Pegawai ASN, Anggota TNI, dan Anggota Polri terhadap kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap Peserta Pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa Kampanye.

a. Upaya Bawaslu Provinsi Sulawesi Tengah dalam Pengawasan ASN Pilkada 2020

Ada beberapa upaya Bawaslu Provinsi Sulawesi Tengah dalam mengawasi netralitas ASN yaitu:²¹

- 1) Melakukan sosialisasi terkait netralitas ASN terhadap ASN di lingkungan Pemerintah Daerah Sulawesi Tengah.
- 2) Mengirim surat himbauan kepada instansi pemerintahan daerah di lingkungan Sulawesi Tengah.
- 3) Membentuk Tim Pokja (Kelompok Kerja) di setiap tahapan yang melibatkan pemantau pemilu dan media massa dalam mengawasi kegiatan ASN.
- 4) Melakukan sosialisasi pengawasan Pilkada kepada masyarakat, ormas, tokoh masyarakat, mahasiswa dan pembentukan sekolah kader partisipasi pengawasan, pemilih pemula dan lainnya untuk menjelaskan kewenangan dan kewajiban

²¹ Rahmat Latjinala, Kepala Bagian Hukum, Humas, Data & Informasi, *Wawancara*, Bawaslu Provinsi Sulawesi Tengah, Palu. (27 September 2021)

Bawaslu dan jajaran dan mengajak masyarakat untuk ikut berpartisipasi mengawasi pelaksanaan Pilkada 2020, termaksud mengawasi netralitas ASN.

- 5) Membuat pamflet atau brosur kemudian di sebarakan dilingkungan kerja pemerintahan daerah Sulawesi tengah dan dimedia sosial.
- 6) Mengintruksikan dan mengingatkan kepada Panwaslu Kecamatan, untuk selalu mengawasi ASN di wilayah masing-masing baik dalam kegiatan kampanye pertemuan terbatas, pertemuan tatap muka dan dialog maupun kegiatan lainnya yang berkaitan dengan kegiatan pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota.

Dari beberapa upaya yang sudah dilakukan Bawaslu provinsi Sulawesi tengah, dugaan temuan kasus netralitas ASN sebelum memasuki tahapan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) tahun 2020 di Sulawesi Tengah pada tanggal 13 bulan januari, terdapat ada 14 (empat belas) kasus mengenai pelanggaran netralitas ASN dan 1 (satu) kasus pelanggaran netralitas Polri ini tersebar di Provinsi Sulawesi Tengah Atas kasus-kasus tersebut, proses penanganan dugaan pelanggaran netralitas ASN dan Polri telah direkomendasikan ke Komisi ASN itu ada 8 (delapan) kasus, sementara dalam proses penanganan 6 (enam) kasus, dan 1 (satu) kasus dihentikan. Kemudian jelang pilkada bawaslu menemukan dugaan pelanggar netralitas ASN ada 31 (tiga puluh satu) Kasus dan 15 (lima belas) kasus netralitas ASN di media sosial.²²

b. Data pelanggaran netralitas ASN dalam Pilkada 2020

Dengan berbagai bentuk pencegahan pelanggaran netralitas ASN tersebut. Tetapi tetap saja ada oknum ASN dilingkungan pemerintahan sulawesi tengah yang ditemukan oleh pengawasan bawaslu provinsi sulawesi maupun laporan masyarakat. Berikut penulis sajikan bukti terjadinya pelanggaran netralitas ASN sesudah pelaksanaan Pilkada di Sulawesi Tengah.

²² Ibid

Tabel. 2
Data Penanganan ASN Pemilihan Tahun 2020 Provinsi Sulawesi Tengah

PROVINSI					
No	Nama	Nomor dan Tanggal Penerusan Rekomendasi Ke KASN	Tindak lanjut Rekomendasi KASN	Tindak lanjut PPK	Keteran gan
1.	Dr. Hidayat Lamakarate, M.Si	114/K.ST/PM.06.01.02/X/201 9 Tanggal 21 Oktober 2019	Sanksi Moral		
2.	Dr. Ir. Hasanuddin Atjo, MP	016/K.ST/PM.00.01/I/2020 Tanggal 12 Januari 2020			
3.	Dr. Hidayat Lamakarate, M.Si	017/K.ST/PM.00.01/I/2020 Tanggal 12 Januari 2020			
4.	Dr. Ir. Bartholomeus Tandigala, SH.,CES	025/K.ST/PM.00.01/I/2020 Tanggal 17 Januari 2020	Sanksi Disiplin Sedang		
5.	Ir. Basir Tanase, MT	035/K.ST/PM.00.01/I/2020 Tanggal 24 Januari 2020	Sanksi Disiplin Sedang		
6.	Shauqi Husen Maskati, SE.,M.Si	036/K.ST/PM.00.01/I/2020 Tanggal 24 Januari 2020	Sanksi Disiplin Sedang		
7.	Renny Lamadjido	–	–	–	Tidak Terpenu hi Unsur Dugaan Pelangg aran
8.	Abdurrahim, SH.,MH	168.a/K.ST/PM.00.01/IX/202 0 Tanggal 11 September 2020	Sanksi Moral		
KOTA PALU					
1.	Ishak S.P	266/K.ST- II/PM.06.02/XII/2019 Tanggal 08 Desember 2019	Sanksi Disiplin Sedang	Penundaan Kenaikan Gaji Berkala 1 Tahun	
2.	H. Iskandar Nongtji	016/K.ST-II/PM.06.02/I/2020 Tanggal 15 Januari 2020	Sanksi Disiplin Sedang		

3.	Muhammad Saiful	224/K.ST-II/PM.06.02/X/2020 Tanggal 5 Oktober 2020	Sanksi Disiplin Sedang		
4.	drg. Herry.,M.Kes	234/K.ST-II/PM.06.02/X/2020 Tanggal 13 Oktober 2020	Sanksi Disiplin Sedang		
5.	Irmawaty	244/K.ST-II/PM.06.02/X/2020 Tanggal 26 Oktober 2020	Sanksi Disiplin Sedang		
KAB. SIGI					
1.	Samuel Y Ponggi	362.a/K.ST-10/TU.00.01/XII/2019 Tanggal 30 Desember 2019			
2.	Sakinatul Qulub	011/K.ST-10/TU.00.01/I/2020 Tanggal 06 Januari 2020			
3.	Taufik Lasenggo	012/K.ST-10/TU.00.01/I/2020 Tanggal 07 Januari 2020			
4.	Saiful Randalembah	013/K.ST-10/TU.00.01/I/2020 Tanggal 09 Januari 2020			
5.	Ir. Fachry Loulembah, MT	016/K.ST-10/TU.00.01/2020 Tanggal 15 Januari 2020			
6.	Ajmain Ramadhan	055/K.ST-10/TU.00.01/II/2020 Tanggal 03 Februari 2020	Sanksi Moral		
7.	Moh.Edwin Destiantho dan Muhammad Nur	057/K.ST-10/TU.00.01/II/2020 Tanggal 10 Februari 2020	Sanksi Moral		
8.	Tajering dan Muhaemin	0255/K.ST-10/TU.00.01/VII/2020 Tanggal 27 Juli 2020	Sanksi Moral		
9.	Ahmad Labaso	-	-		Tidak Terpenuhi Unsur Dugaan Pelanggaran
10.	Oktavianus D Subainda	0403/K.ST-10/TU.00.01/IX/2020 Tanggal 28 September 2020	Sanksi Moral		
11.	Zain	-	-		Tidak Terpenuhi Unsur Dugaan

					Pelanggaran
12.	John Santika, I Gede Made Putra, Frans Tentenabi, Frans Rehabean, S.Th, Asra dan Leni	-	-		Tidak Terpenuhi Unsur Dugaan Pelanggaran
13.	Iwan, S.Ap		Sanksi Disiplin Sedang		
KAB. TOJO UNA-UNA					
1.	Moh. Baedhawi A. Abdullah, S.Pd.I	45/Bawaslu.Prov-ST.12/PM.06.02/I/2020 Tanggal 27 Januari 2020	Sanksi Disiplin Ringan		
2.	Syaiful Mohammad	46/Bawaslu.Prov-ST.12/PM.06.02/I/2020 Tanggal 27 Januari 2020	Sanksi Moral		
3.	Hasan Lasiata	47/Bawaslu.Prov-ST.12/PM.06.02/I/2020 Tanggal 28 Januari 2020	Sanksi Disiplin Sedang		
4.	Rastam Sarensong	60/Bawaslu.Prov-ST.12/PM.06.02/I/2020 Tanggal 10 Februari 2020	Sanksi Moral		
5.	Suhairul	252/Bawaslu.Prov-ST.12/PM.06.02/X/2020 Tanggal 10 Februari 2020	Sanksi Moral		
6.	Badrun Lasinau	253/Bawaslu.Prov-ST.12/PM.06.02/X/2020 Tanggal 10 Februari 2020			
7.	Ahmad Yani Baginda	254/Bawaslu.Prov-ST.12/PM.06.02/X/2020 Tanggal 10 Februari 2020			
8.	Suharto Sabu				
9.	Wahyudin Y.Karim, S.Kom		Sanksi Disiplin Sedang		
10.	Sabarudin Yasin, S.Sos		Sanksi Disiplin Sedang		
KAB. TOLI-TOLI					
1.	Rusani, SS	007/K.ST-13/PM.07.05.03/I/2020 Tanggal 23 Januari 2020	Sanksi Moral		

2.	Kahar Sapareng, S.Pd	069/K.ST- 13/PM.05.02/III/2020 Tanggal 21 Maret 2020	Sanksi Moral		
3.	Marwan Deluma, A.Ma	081/K.ST- 13/PM.05.02/VII/2020 Tanggal 27 Juli 2020			
4.	Drs. Hi Imran Salatung	087/K.ST- 13/PM.05.02/VII/2020 Tanggal 28 Juli 2020			
5.	Ir. Mudjidin Bantilan, MM	086/K.ST- 13/PM.05.02/VII/2020 Tanggal 28 Juli 2020			
6.	Samsul, S.Sos	085/K.ST- 13/PM.05.02/VII/2020 Tanggal 28 Juli 2020			
7.	Abdul Gani T. Hi. Ukum. SH	084/K.ST- 13/PM.05.02/VII/2020 Tanggal 28 Juli 2020			
8.	Herman Daeng Tuju, S. Pd. I	105/K.ST- 13/PM.05.02/VII/2020 Tanggal 17 Agustus 2020			
9.	dr.Moh. Sofyan, Sp.B	114a/K.ST- 13/PM.05.02/VIII/2020 Tanggal 29 Agustus 2020			
10.	Salman Hi. Yahya	113c/K.ST- 13/PM.05.02/IX/2020 Tanggal 31 Agustus 2020			
11.	Abdul Hamid	-	-	-	Tidak Terpenuhi Unsur Dugaan Pelanggar an
12.	Budhi Darma	113c/K.ST- 13/PM.05.02/IX/2020 Tanggal 02 September 2020			
13.	Rakhmad Juniko	142a/K.ST- 13/PM.05.02/IX/2020 Tanggal 02 September 2020			
14.	Kasmiati	142a/K.ST- 13/PM.05.02/IX/2020 Tanggal 02 September 2020			
15.	Sapruddin Dg Pareba	143/K.ST- 13/PM.05.02/IX/2020 Tanggal 03 September 2020			
16.	Abdullah Burhanuddin, S.Sos	145/K.ST- 13/PM.05.02/IX/2020 Tanggal 09 September 2020			

17.	Abdurachman	206/K.ST- 13/PM.05.02/IX/2020 Tanggal 10 September 2020			
18.	Mulyadi, SH.,	207/K.ST- 13/PM.05.02/IX/2020 Tanggal 11 September 2020			
19.	Ernawati		Sanksi Disiplin Sedang		
20.	Sapruddin Dg Pareba, Andi Samsu Alam, Firman				
21.	Abd. Gafur				
22.	Ibrahim				
23.	Arman				
24.	Inqriani				
25.	Ayatullah				Tidak Terpenuhi Unsur Dugaan Pelanggar an
KAB. BANGGAI					
1.	Harianto Galib, S.Sos	046/K.ST-01/PM.05.01/I/2020 Tanggal 13 Januari 2020	Sanksi Moral		
2.	Verawati Sangkota	60/K.ST-01/PM.05.01/I/2020 Tanggal 17 Januari 2020	Sanksi Moral		
3.	Muh. Galib Masulili	124/K.ST-01/PM.05.01/I/2020 Tanggal 28 Januari 2020	Sanksi Moral		
4.	Zaenal Pamolango	125/K.ST-01/PM.05.01/I/2020 Tanggal 28 Januari 2020	Sanksi Moral		
5.	Septianus Lamain	126/K.ST-01/PM.05.01/I/2020 Tanggal 28 Januari 2020	Sanksi Moral		
6.	I Wayan Sergiawan	141/K.ST-01/PM.05.01/I/2020 Tanggal 29 Januari 2020	Sanksi Moral		

7.	Sul Irawan Putra	228/K.ST-01/PM.05.01/II/2020 Tanggal 16 Februari 2020	Sanksi Moral		
8.	Abdul Haris Hakim	251/K.ST-01/PM.05.01/II/2020 Tanggal 24 Februari 2020	Sanksi Disiplin Sedang		
9.	Hulce Rioneta	023/K.Bawaslu-01.18/PW/III/2020 Tanggal 04 Maret 2020	Sanksi Moral		
10.	Verawati Sangkota	431/K.ST-01/PM.05.01/IV/2020 Tanggal 12 April 2020	Sanksi Disiplin Ringan		
11.	Moh. Zulkarnain	-	-	-	Tidak Terpenuhi Unsur Dugaan Pelanggaran
12.	Hamka, S.Pd	037/K.ST-01-08/HM.00.08/X/2020 Tanggal 02 Oktober 2020			
13.	Wahidah	61/K.Bawaslu.ST-01.01/TU.00.01/X/2020 Tanggal 16 Oktober 2020	Sanksi Disiplin Ringan		
14.	Syafruddin Hinele, S.STP.,M.Si		Sanksi Disiplin Ringan		
KAB. POSO					
1.	Eryanti Ratnaningsih Bando	136/K.ST-09/PM.01.02/VI/2020 Tanggal 24 Juni 2020			
2.	Hotje Mita Rorimpandei				
3.	Maulidin				
4.	Hendrik Wengkau	200/K.ST-09/PM.01.02/VII/2020 Tanggal 22 Juli 2020			
5.	Yan B. Pemani				
6.	Harmin Sakarupa				
7.	Mila Ismail	207/K.ST-09/PM.05.02/VII/2020 Tanggal 30 Juli 2020			
8.	Faidul Keteng				

9.	Wilson Sowolina		Sanksi Disiplin Ringan		
10.	Norman Manea		Sanksi Disiplin Ringan		
11.	Suratno, SP.,M.Si		Tidak Terbukti		
	Ir. Ester S Santo, M.Si				
	Alpius Lampelulu, SP.,M.Si				
	Yan Topan Kerden				
KAB. PARIGI MOUTONG					
1.	Aman, S.Sos alias Aman Datu	104/K.ST-08/PM.05.02/IX/2020 Tanggal 21 September 2020			
KAB. MOROWALI UTARA					
1.	Delfia Parenta	192/K.ST-7/TU.00.01/IX/2020 Tanggal 17 September 2020			
2.	Serlian Kalee, S.Th		Sanksi Disiplin Sedang		
3.	Dra. Alsemeika		Sanksi Disiplin Sedang		
KAB. MOROWALI					
1.	Abdurahman	221/K.ST-06/PM.06.02/X/2020 Tanggal 09 Oktober 2020			
KAB. BANGGAI LAUT					
1.	1.Muh. Nuh. HN Dura	135/K.ST-03/PM.05.02/IX/2020 Tanggal 08 Oktober 2020			
	2.Siswanto Mantuges				
	3. Rusdin Bukamo				

	4. Akip Aspiran				
	5. Ungke Lope				
	6. Suparto				
2.	Iskandar HS. Pakaya	-	-	-	Tidak Terpenuhi Unsur Dugaan Pelanggar an
KAB. DONGGALA					
1.	Lusiana, S.Pd	066/K.ST- 05/PM.00.02/XII/2020 Tanggal 05 Desember 2020			
KAB. BANGGAI KEPULAUAN					
1.	Musa Liatan, S.Pd		Sanksi Disiplin Sedang		
2.	Yance Bago, SH		Sanksi Disiplin Sedang		

Akumulasi pemberian sanksi terhadap ASN yang terlibat dalam politik praktis digambarkan pada tabel sebagai berikut:

Bentuk Sanksi	Jumlah	T PPK	Ket
Sanksi Moral	19		
Sanksi disiplin Sedang	18	1	Penundaan Kenaikan Gaji Berkala
Sanksi disiplin Ringan	6		
Jumlah	43		

Berdasarkan tabel diatas dari 102 (Seratus dua) oknum ASN yang telah diperiksa oleh pihak Bawaslu Provinsi Sulawesi Tengah ternyata 13 (tiga belas) oknum ASN tidak memenuhi unsur. Sehingga hanya 89 (delapan puluh sembilan) oknum ASN yang diteruskan ke KASN untuk ditindaklanjuti. Namun KASN

baru menjawab 43 (empat puluh tiga) oknum ASN dijatuhi saksi dan merekomendasikan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Untuk memberikan saksi kepada 19 (sembilan belas) sanksi moral, 18 (delapan belas) sanksi disiplin sedang dan 6 (enam) sanksi disiplin ringan. Sedangkan 46 (empat puluh enam) orang ASN lainnya masih diproses KASN.²³

Faktor pemicu ketidaknetralan ASN sampai memasuki tahapan kampanye pada pelaksanaan Pilkada di Sulawesi Tengah, disebabkan karena adanya calon petahana atau *incumbent* sehingga kerentanan ASN dalam politik praktis sering terjadi. Hal ini dikarenakan keterlibatan ASN dalam menyukseskan salah satu pasangan calon kepala daerah *incumbent* didasarkan oleh iming-iming promosi jabatan dan adanya tekanan dari atasan yang dapat memutasi jabatan sehingga karir ASN dipertaruhkan disisi lain ASN dituntut oleh regulasi untuk tetap netral, sehingga menimbulkan kedileman ASN, Hal tersebut, berdasarkan wawancara salah satu Anggota Bawaslu Provinsi Sulawesi Tengah.²⁴

Berdasarkan uraian di atas menurut penulis terjadinya pelanggaran Netralitas ASN di Sulawesi tengah adalah kurangnya Pemahaman, dan juga Kurangnya kesadaran diri Aparatur Sipil Negara tentang tanggung jawab terhadap jabatan yang diamanahkan terlepas dari adanya kepentingan pribadi bagi ASN untuk mendapatkan kedudukan yang strategis dalam pemerintahan. Padahal terkait pencegahan Pelanggaran Netralitas ASN Bawaslu Provinsi Sulawesi tengah telah melakukan Sosialisasi tentang netralitas ASN, dan Juga himbauan sebelum Pelaksanaan Pemilihan kepala daerah berlangsung.

c. Jenis-jenis pelanggaran ASN di Provinsi Sulawesi Tengah

Adapun jenis-jenis pelanggaran netralitas ASN berdasarkan kasus yang tersebar di provinsi sulawesi tengah sebagai berikut:²⁵

1. Menghadiri kegiatan partai politik
2. Menghadiri kegiatan salah satu bakal calon kepala daerah

²³ Ibid

²⁴ Ibid

²⁵ Ibid

3. Menghadiri kegiatan seleksi bakal calon kepala daerah di partai politik
4. Mendaftarkan diri sebagai bakal calon kepala daerah ke partai politik/KPU
5. Terdapat baliho mempromosikan diri sebagai bakal calon kepala daerah
6. Membantu pemasangan baliho bakal calon kepala daerah
7. Berpihak/mendukung salah satu bakal calon kepala daerah
8. Memposting kegiatan seleksi bakal calon kepala daerah di partai politik

Berdasarkan jenis-jenis pelanggaran tersebut, Bawaslu Provinsi Sulawesi tengah mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan dengan dasar hukum undang-undang lainnya yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Sehingga bawaslu provinsi Sulawesi tengah melakukan kajian dengan mengacu kepada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Di dalam kajian, bawaslu memasukkan pasal 2 dan pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, karena Aparatur Sipil Negara terlibat dalam kegiatan partai politik.

4. Efektivitas Hukum Pengawasan Bawaslu Provinsi Sulawesi Tengah terhadap Netralitas ASN dalam Pilkada 2020

Berdasarkan wawancara salah satu anggota bawaslu provinsi Sulawesi tengah menyatakan bahwa:

“Dalam sistem pengawasan terhadap ASN sangat efektif hal ini terbukti dalam pengawasan di Indonesia bawaslu provinsi Sulawesi tengah terdapat di urutan ke 5 dalam penanganan pelanggaran netralitas ASN pilkada 2020, hal ini karena berjalanya fungsi dan kewenangan bawaslu berserta jajarannya, bekerja sesuai porsi masing-masing kemudian mendapatkan hasil. Sedangkan dalam segi pengawasan masyarakat sangat minim hal ini terbukti hanya beberapa saja laporan dari masyarakat itupun tidak diregistrasi karena tidak memenuhi unsur formil atau materil, mengenai pengawasan netralitas ASN hanya bertumpu pada temuan jajaran pengawas pemilu”²⁶

Kamus ilmiah populer mendefinisikan efektivitas sebagai ketepatan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia efektif adalah sesuatu yang ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, kesannya) sejak dimulai berlakunya suatu Undang-Undang atau Peraturan.

²⁶ Ibid

Sedangkan efektivitas itu sendiri adalah keadaan dimana dia diperankan untuk memantau.²⁷ Dalam penelitian peneliti mengukur efektif atau tidak efektif dalam suatu pengawasan bawah terhadap ASN berdasarkan teori L. M Fredman.

Efektivitas hukum menurut Menurut L.M Fredman dapat dinilai dengan melihat indikator yang mempengaruhi penegak hukumnya. Indikator tersebut diantaranya:

1. Struktur hukum (*substance of the law*),
2. Subtansi hukum (*structure of law*), dan
3. Budaya hukum (*legal culture*).

Keseluruhan indikator tersebut merupakan esensi dari faktor penegak hukum yang menjadi landasan dalam mengukur dan menilai tingkat efektivitas suatu aturan. Dengan demikian, jika dikaitkan dengan penelitian ini maka 3 indikator tersebut yang akan menjadi tolak ukur dalam menganalisa pengawasan bawah provinsi Sulawesi tengah terhadap netralitas ASN dalam pilkada 2020.

1. Struktur hukum

Dalam teori Lawrence Meir Friedman dikatakan sebagai sistem struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Hukum tidak berjalan dengan baik apabila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibilitas, kompeten, dan independen. Sehingga struktur hukum berkaitan dengan kelembagaan atau penegak hukum termasuk kinerjanya (pelaksanaan hukum). Penegak hukum menjadi salah satu faktor penentuan dalam menganalisis efektivitas suatu undang-undang. Dengan adanya penegak hukum, aturan yang di muat dalam undang-undang dapat diterapkan secara aktif di masyarakat. Penegak hukum memiliki peranan yang amat luas dalam mengemban tugas perundang-undangan. Oleh karenanya, petugas selazimnya memiliki aturan pelaksanaan atau teknis dan wewenangnya. Dengan begitu, petugas dapat melaksanakan penegakan aturan dengan maksimal.²⁸

²⁷ Departemen Pendidikan Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2002)

²⁸ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*, (Jakarta: Kencana, 2010)

Berdasarkan hasil wawancara terhadap bapak Rahmat Latjinala, Kepala Bagian Hukum, Humas, Data & Informasi bawaslu provinsi Sulawesi Tengah bahwa:

“Pelanggaran yang dilakukan ASN baik yang ditemukan oleh Jajaran Pengawas Pemilu, Bawaslu sendiri atau masyarakat, maka wajib dilaporkan ke Bawaslu, dan untuk kewenangan Bawaslu wajib memproses pelanggaran tersebut dengan merekomendasikan ke Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) untuk ditindaklanjuti terkait sanksi yang akan diberikan oleh ASN yang melanggar”.

Dalam penelitian ini, penegak hukum yang dimaksud adalah bawaslu provinsi Sulawesi tengah yang diberi wewenang melaksanakan pengawasan terhadap ASN dalam pilkada 2020. Sebagaimana yang tercantum dalam undang-undang nomor 7 tahun 2017 tentang pemilu, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan 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 disebutkan bahwa Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota berwenang melaksanakan Pengawasan dan Penindakan terhadap Pelanggaran Pemilihan, meliputi Pelanggaran Administrasi Pemilihan dan Pelanggaran Administrasi Pemilihan TSM, Tindak Pidana Pemilihan, Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara pemilihan, serta Pelanggaran Hukum Lainnya dan Perbawaslu nomor 6 tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas ASN, TNI dan Polri.

Dari hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti ditemukan bahwa bentuk pengawasan yang telah dilakukan bawaslu provinsi Sulawesi tengah yakni telah melakukan sosialisasi terkait netralitas ASN di lingkungan Pemerintah Daerah Sulawesi Tengah, Mengirim surat himbauan kepada instansi pemerintahan, Membentuk Tim Pokja (Kelompok Kerja), sosialisasi pengawasan Pilkada kepada masyarakat, organisasi masyarakat, tokoh masyarakat dan penyebaran famplet di lingkungan Sulawesi tengah, Kampus dan media sosial. Dalam bentuk pengawasan yang telah dilakukan bawaslu, bahwa bawaslu telah menemukan 43 pelanggaran ASN yang telah mendapatkan sanksi dari Instansi berwenang.

Terkait pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang ASN, Setiap Aparatur sipil Negara tidak boleh berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak boleh memihak kepentingan siapapun. Undang- Undang Pemilu Nomor 7 tahun 2017 menyatakan bahwa Bawaslu berwenang merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia. Hasil pengawasan yang dilakukan bawaslu terdapat temuan pelanggaran terkait netralitas ASN, maka Bawaslu berwenang merekomendasikan pelanggaran ASN ke Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) untuk ditindaklanjuti mengenai sanksi yang akan didapat oleh ASN. Setelah Bawaslu melaporkan temuan pelanggaran netralitas ASN ke instansi yang bersangkutan, maka Bawaslu juga harus tetap mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan yang terdiri atas keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas ASN. Sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 93 huruf g berbunyi “Bawaslu juga mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan yang terdiri atas keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas aparatur sipil Negara, netralitas anggota TNI, dan netralitas anggota kepolisian republik Indonesia”. Analisis Struktur hukum meliputi:

- a) Dalam berfungsinya suatu hukum, kepribadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting. Karena salah satu kunci keberhasilan dalam penegakan hukum adalah kepribadian penegak hukum.
- b) Bawaslu sebagai pengawas pemilu sudah melakukan pengawasan dalam menegakkan hukum yang diatur didalamnya salah satunya yaitu mengawas dan menindaklanjuti pelanggaran yang dilakukan ASN dengan baik sesuai yang diatur di Undang - Undang.
- c) Komisi Aparatur Sipil Negara dalam menindaklanjuti pelanggaran yang dilakukan ASN sudah melakukan kewenangannya dengan menjatuhkan hukuman kepada ASN yang melanggar, akan tetapi masih ada Pelanggaran ASN belum ditindak lanjuti KASN.

Hambatan mengenai struktur hukum tertuju pada kurangnya ketegasan dari pihak aparat penegak hukum yaitu KASN yang lambat respon terhadap

rekomendasi bawaslu provinsi Sulawesi tengah terhadap temuan pelanggaran netralitas ASN yang seharusnya ditindak lanjuti untuk memberikan sanksi.

2. Subtansi Hukum

Substansi hukum disini mencakup isi norma-norma hukum beserta perumusannya maupun acara untuk menegakkannya yang berlaku bagi pelaksana hukum maupun pencari keadilan. Subtansi hukum terkait isi undang-undang tentang pelaksanaan pengawasan bawaslu terhadap netralitas ASN yang mana bawaslu diberikan kewenangan untuk mengawas Pemilu atau Pilkada sesuai Undang-Undang yang mengatur. Dalam undang-undang pemilu telah menjelaskan pengawasan Bawaslu terhadap netralitas ASN dirasa sudah cukup efektif. Karena isi kandungan yang terdapat di Undang-Undang Pemilu pada Substansinya telah mencakup hukum yang hidup. Hukum yang hidup di masyarakat inilah yang dijadikan acuan dalam membangun hukum yang berkeadilan. dirasa efektif karena Bawaslu telah melakukan segala bentuk pengawasannya yang diatur dalam Undang-Undang untuk menegakkan aturan bagi pelaksana hukum maupun pencari keadilan. dalam berfungsinya hukum, kepribadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting. Apabila peraturan sudah baik akan tetapi kualitas petugas kurang baik, ada masalah. Oleh karena itu, salah satu kunci keberhasilan dalam penegakan hukum adalah mentalitas atau kepribadian penegak hukum. Analisis Subtansi hukum meliputi:

- a) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dan Perbawaslu nomor 6 tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas ASN, TNI dan Polri. Peraturan yang tertulis dalam peraturan tersebut sudah cukup sistematis, dan sinkron secara hierarki.
- b) Peraturan-peraturan yang ada didalam undang-undang tersebut sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.
- c) Peraturan -peraturan yang tertulis di dalamnya mengatur bidang-bidang yang sudah mencukupi, sehingga tidak menimbulkan kekosongan hukum.

3. Budaya Hukum

Keefektifan suatu hukum dapat diketahui yakni dari sudut pandang budaya hukumnya. Yang mana Budaya Hukum merupakan bagaimana sikap masyarakat hukum ditempat hukum itu dijalankan. Apabila kesadaran masyarakat untuk mematuhi peraturan yang telah ditetapkan dapat diterapkan maka masyarakat akan menjadi faktor pendukung. Namun, bila masyarakat tidak mau mematuhi peraturan yang ada maka masyarakat akan menjadi faktor penghambat utama dalam penegakan peraturan yang dimaksud. Seseorang mentaati atau tidak suatu aturan hukum tergantung pada kepentingannya. Jika ketaatan sebagian besar masyarakat terhadap suatu aturan hukum hanya karena kepentingan dengan unsur takut akan adanya sanksi atau hukuman, maka dapat dikatakan derajat ketaatannya sangat rendah, karena hal ini membutuhkan pengawasan terhadap masyarakat secara terus menerus tanpa adanya kesadaran taat hukum dari masyarakat itu sendiri. berbeda jika ketaatan terhadap suatu aturan hukum dengan unsur *internalization*, yaitu ketaatan karena menurutnya aturan hukum tersebut benar-benar cocok dengan nilai intrinsik yang dianutnya, maka dapat dikatakan bahwa derajat ketaatannya tinggi. Dalam teori hukum positivisme bahwa hukum dipahami sebagai suatu perintah dari penguasa. Yang mana hukum dipandang sebagai suatu sistem yang tetap, logis, dan tertutup.²⁹ Analisis Budaya hukum meliputi:

- a) Kesadaran masyarakat masih minim dalam pengawasan Pemilu atau Pilkada, padahal efektivitas hukum di tentukan partisipasi masyarakat agar hukum itu berjalan dengan efektif. Masyarakat merupakan faktor pendukung dalam hukum mematuhi peraturan
- b) Masih ada ASN dilingkungan Sulawesi Tengah yang belum mengetahui bahwas ASN itu harus netral dan ada juga paham terkait peraturan yang ada mengenai netralitas dalam pemilu salah satunya melalui Surat himbauan
- c) Merupakan suatu kewajiban sebagai ASN harus bersikap professional Karena merupakan nilai dasar dalam mengemban amanah khususnya di instansi pemerintah yang berperan sebagai pelayan masyarakat. Hal ini sejalan dalam

²⁹ Ibid

Islam yang mana terdapat dalam fiqh siyasah dusturiyah Prinsip dasar memilih pegawai dalam Islam salah satunya yaitu bersifat professional sebagaimana Rasulullah *shalallahu alaihi wasallam* bersabda:

عَنْ عَائِشَةَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهَا قَالَتْ: قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ: إِنَّ اللَّهَ تَعَالَى يُحِبُّ إِذَا عَمِلَ أَحَدُكُمْ عَمَلًا أَنْ يُثِقَنَهُ (رواه الطبرني والبيهقي)

Artinya:

Dari Aisyah r.a., sesungguhnya Rasulullah SAW bersabda: “*Sesungguhnya Allah mencintai seseorang yang apabila bekerja, mengerjakannya secara profesional*”. (HR. Thabrani)³⁰

Dari sabda Rasulullah Saw, tersebut menjelaskan bahwa Allah mencintai seseorang yang melaksanakan pekerjaannya dengan menggunakan keahlian dan keterampilan yang dimilikinya. Sikap profesional ASN akan menentukan hasil dari pekerjaan yang ia lakukan, apabila ia melakukan pekerjaan sesuai dengan apa yang diperintah dan menjalankannya dengan baik, maka dia akan mendapatkan balasan apa yang sesuai ia kerjakan, jika ia mengerjakan pekerjaan sesuai dengan aturan maka ia akan mendapatkan hasil yang baik pula, dan bila ia mengerjakan pekerjaan tidak sesuai dengan aturan maka hasil yang di dapatkan juga tidak akan baik hasilnya.³¹

Hambatan mengenai Struktur Hukum tertuju pada kurangnya kesadaran masyarakat dalam melakukan peran pengawasan terhadap netralitas ASN padahal masyarakat merupakan faktor agar hukum dapat berjalan dengan efektif dan ada juga sebagian masyarakat sadar akan adanya pelanggaran netralitas ASN dalam pemilihan tapi enggan untuk melaporkan ke Bawaslu. Menurut Romli Atmasasmita bahwa faktor-faktor yang menghambat efektivitas penegakan hukum tidak hanya terletak pada sikap mental aparat penegak hukum, akan tetapi juga terletak pada faktor sosialisasi hukum yang sering diabaikan.³²

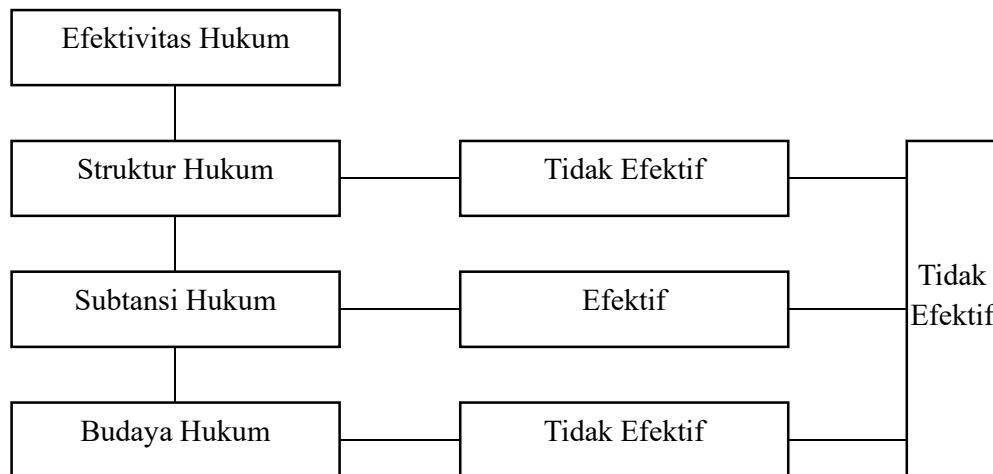
³⁰ Anjali Sriwijbant, *Antologi Hadist Tarbawi*, (Tasikmalaya: Edu Publisher, 2020), h. 104

³¹ Agus Siswanto, *HRD Syariah*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2020), h. 111

³² Romli Atmasasmita, *Reformasi Hukum Hak Asasi Manusia & Penegakkan Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 2001), h. 55

Berdasarkan analisis terhadap Struktur Hukum, Subtansi Hukum dan Budaya Hukum, maka penulis menggambarkan bagan efektivitas hukum pengawasan bawaslu provinsi sulawesi tengah terhadap netralitas ASN pilkada 2020 sebagai berikut:

Bagan. 2
Efektivitas Hukum Pengawasan Bawaslu Provinsi Sulawesi Tengah terhadap Netralitas ASN dalam Pilkada 2020



Jika ditinjau dalam Fiqh Siyasah bawaslu masuk kedalam Siyasah Idariyyah yaitu bidang yang menangani perkara pelanggaran administrasi, selain itu, tugas dan kewenangan Bawaslu dalam tinjauan Fiqh Siyasah mempunyai kesamaan dengan Wilayah al-Hisbah, untuk tugasnya yaitu sama-sama mencegah agar tidak sampai terjadi pelanggaran dan mengawasi berjalanya suatu hukum agar terciptanya ketertiban di masyarakat. Selain itu kewenangannya sama-sama bisa menyelesaikan dan menindak (memutus) perkaranya sendiri serta tidak memerlukan proses peradilan dalam penyelesaiannya. Bawaslu sebagai lembaga yang mengawasi berjalannya proses pemilihan umum, harus bisa berperan aktif dalam mencegah, mengawasi, dan melakukan penindakan terhadap pelanggaran-pelanggaran yang bertentangan dengan peraturan yang ada, seperti Pelanggaran netralitas ASN yang melanggar regulasi pelaksanaan kegiatan kampanye politik. Sebagaimana terdapat dalam ayat Al-Qur'an Surat An-Nahl Ayat 90:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَاءِ ذِي الْقُرْبَىٰ وَيَنْهَىٰ عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ وَالْبَغْيِ يَعِظُكُم لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ

Terjemahnya:

Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi kepada kaum kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran.³³

Di dalam ayat Al-Qur'an di atas telah diajarkan kepada umat Islam untuk berbuat kebaikan dan dilarang melakukan kemudhorotan atau perbuatan dosa dan senantiasa mendorong kita untuk berdakwah menyeru kepada agama Allah. Dalam upaya menciptakan suatu kondusifitas di lingkungan masyarakat perlu adanya pengawasan agar tidak ada pelanggaran yang terjadi dan masyarakat mematuhi hukum yang berlaku, hal ini merupakan suatu bentuk dari berbuat kebaikan dan melarang membuat kemudhorotan agar terwujudnya suatu kemaslahatan umat. Dalam pesta demokrasi, lembaga Bawaslu.

C. Kesimpulan

Dari hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti ditemukan bahwa bentuk pengawasan yang telah dilakukan Bawaslu Provinsi Sulawesi Tengah yakni telah melakukan sosialisasi terkait netralitas ASN di lingkungan Pemerintah Daerah Sulawesi Tengah, Mengirim surat himbauan kepada instansi pemerintahan, Membentuk Tim Pokja (Kelompok Kerja), sosialisasi pengawasan Pilkada kepada masyarakat, organisasi masyarakat, tokoh masyarakat dan penyebaran famplet di lingkungan Sulawesi tengah, Kampus dan media sosial. Dalam bentuk pengawasan yang telah dilakukan bawaslu, bahwa bawaslu telah menemukan 43 pelanggaran ASN yang telah mendapatkan sanksi dari Instansi berwenang.

Berdasarkan analisis terhadap Struktur Hukum, Subtansi Hukum dan Budaya Hukum, maka penulis menggambarkan bagan efektivitas hukum

³³ Kementerian Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemah di Lengkapi Tajwid sesuai Standarisasi Pedoman Tajwid Warna*, terj. Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an Kementerian Agama Republik Indonesia (Jakarta: Dharma Art, 2015)

pengawasan bawaslu provinsi sulawesi tengah terhadap netralitas ASN pilkada 2020 belum efektif.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Achmad, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*, Jakarta: Kencana, 2010
- Anjali Sriwijbant, *Antologi Hadist Tarbawi*, Tasikmalaya: Edu Publisher, 2020
- Atmasasmita, Romli, *Reformasi Hukum Hak Asasi Manusia & Penegakkan Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 2001
- Bawaslu Sekilas Sejarah Bawaslu dari Awal Terbentuk *Situs Resmi Bawaslu RI*: <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/sekilas-sejarah-bawaslu-dari-awal-terbentuk>, diakses 10 Mei 2021
- Departemen Pendidikan Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 2002
- Gloria, Reyn, *Bawaslu Tangani Ribuan Pelanggaran Netralitas ASN saat Pemilu 2019 20 Oktober 2019*, <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/bawaslu-tangani-ribuan-pelanggaran-netralitas-asn-saat-pemilu-2019>, diakses 10 Mei 2021
- Hartini, Sri, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014
- Rahmat Latjinala, Kepala Bagian Hukum, Humas, Data & Informasi, *Wawancara*, Bawaslu Provinsi Sulawesi Tengah, Palu, 27 September 2021
- Huda, Ni'matul, *Mewujudkan Daulat Rakyat Melalui Pemilu yang Berkualitas*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan LP3M UMY dan PK2P FH UMY, 2019
- Kementerian Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemah di Lengkapi Tajwid sesuai Standarisasi Pedoman Tajwid Warna*, Jakarta: Dharma Art, 2015

- Komisi Aparatur Sipil Negara, Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara, Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara, 2018
- Mokhsen, Nuraida, Septiana Dwiputrianti & Syaugi Muhammad, *Pengawasan Netralitas Aparat Sipil Negara*, Cet, 2, Jakarta Selatan: Komisi Aparatur Sipil Negara, 2018
- Novianto, Arif, Mempertanyakan Netralitas Birokrat dalam Pemilu: antara Sistem Sosial, Kekuasaan, & Budaya Patron-Client, *Jurnal Insight*, Vol. 3 No.2, 2019
- Perdana, Gema, Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi, *Jurnal: Negara Hukum*, Vol. 10 No. 1, 2019
- Perbawaslu Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara
- Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Tahun 1945*
- Sarnawa, Bagus, Pengaturan dan Implementasi Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara di Indonesia, *Jurnal: Media Hukum*, Vol. 25, No.2, Tahun 2018
- Setya Nugraha, Harry dkk, Politik hukum Pengaturan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2018” *Jurnal: Justisi Hukum*, Vol. 3 No. 1. 2018
- Siswanto, Agus, *HRD Syariah*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2020
- Tandayu, Raldi dkk, Kendala Badan Pengawasan Pemilihan Umum dalam Menindaklanjuti Pelanggaran Pemilu pada Pemilihan Gubernur dan wakil gubernur Provinsi Sulawesi Utara tahun 2015, *Jurnal: Eksekutif*, Vol. 2. No.2. Tahun 2017
- Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu