

## PENEGAKAN HUKUM TERHADAP APARATUR SIPIL NEGARA YANG TIDAK NETRAL DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH

### *“Law Enforcement Against Civil Servant That Not Neutral in The Regional Head Election”*

Budi Hartono<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Badan Pengawas Pemilu Kabupaten Boalemo, Gorontalo  
Korespondensi: [bhartono534@gmail.com](mailto:bhartono534@gmail.com)

#### Info Artikel

Kata Kunci:  
Penegakan Hukum;  
Netralitas; Aparatur Sipil  
Negara.

#### *Cara Mengutip (APA Citation Style):*

Hartono, B. (2022).  
Penegakan Hukum  
Terhadap Aparatur Sipil  
Negara Yang Tidak Netral  
Dalam Pemilihan Kepala  
Daerah. *Philosophia Law  
Review*, 2(1): 15-29

#### Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penegakan hukum terhadap ketidaknetralan Aparatur Sipil Negara pada pemilihan kepala daerah di Kabupaten Gorontalo Utara. Jenis penelitian ini tergolong ke dalam jenis penelitian sosiolegal dengan pendekatan penelitian kualitatif. Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu menggunakan analisis data kualitatif. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa pengawasan badan pengawasan pemilu belum berjalan dengan efektif karena masih terdapat aparatur sipil negara yang melakukan pelanggaran dengan cara menguntungkan atau merugikan salah satu calon pada pemilihan kepala daerah. Faktor yang mempengaruhi Aparatur Sipil Negara tidak netral dalam pemilihan kepala daerah yaitu pertama, motif mendapatkan/mempertahankan jabatan, di mana patronasi politik terjadi karena kepala daerah adalah pejabat politik yang sekaligus menjabat sebagai pejabat pembina kepegawaian; kedua, adanya hubungan kekeluargaan, kesamaan pejabat politik, baik hubungan di dalam organisasi maupun di luar organisasi yang mengganggu profesionalisme dalam menjalankan tugas; ketiga, ketidakpahaman terhadap regulasi berkaitan dengan netralitas. Selain itu, faktor lain seperti adanya tekanan dari atasan, rendahnya integritas aparatur sipil negara, anggapan ketidaknetralan adalah sebagai hal lumrah, dan sanksi yang diberikan tidak menimbulkan efek jera. Model pengawasan Badan Pengawas Pemilu Kabupaten Gorontalo Utara secara umum melakukan pola pengawasan sebagai berikut: menerima laporan, menerima Informasi awal dan melakukan Investigasi; Registrasi laporan, temuan dan melakukan penindakan hasil investigasi; Penerusan dugaan pelanggaran setelah melalui proses klarifikasi dan kajian.

#### Article Info

Keywords:  
Law Enforcement;  
Neutrality; Civil Servant.

#### *How to cite (APA Citation*

#### Abstract

*This study aims to analyze the law enforcement against the neutrality of the Civil servant in the regional head election in North Gorontalo Regency. The type utilized in this research is sociolegal research with a qualitative research approach. The data analysis technique utilized in this research is qualitative data analysis. The results of the study show that the supervision of The General Election Supervisory Agency has not run effectively because*

---

**Style):**

Hartono, B. (2022). Law Enforcement Against Civil Servant That Not Neutral in The Regional Head Election. *Philosophia Law Review*, 2(1): 15-29

*there are still civil servants who commit infractions in order to benefits or harms one of the candidates in the regional head election. The factors that influence the unneutrality of civil servant in the regional head elections are first, the motive for maintaining their positions, where political patronage occurs because the regional head is a political officer who also serves as an official of staffing builder; second, the existence of kinship relations between political officials, both relationships within the organization and outside the organization that interfere the professionalism in their duties; third, lack of understanding of regulations related to neutrality. And the other factors that support this issue such as pressure from superiors, the low integrity of the civil servant, the assumption of unneutrality is commonplace, and the sanctions imposed do not have a deterrent effect. The General pattern of supervisory model applied by the General Election Supervisory Agency of North Gorontalo Regency, Such as: receiving reports, receiving preliminary information and conducting investigations; Registration of reports, findings and take action on the results of investigations; The continuation of the alleged infraction after going through a process of clarification and analyzation.*

---

## 1. Pendahuluan

Pemilu yang berkualitas diharapkan dapat melahirkan suatu pemerintahan baru yang sah, demokratis dan benar-benar mewakili kepentingan masyarakat. Pemilu merupakan bagian dari proses transisi kepemimpinan, dan diharapkan dapat dijadikan pengalaman serta pembelajaran berharga untuk membangun sebuah institusi yang dapat menjamin pergantian kekuasaan serta penyelenggaraan kompetisi berkualitas untuk mewujudkan pemilu yang demokratis.<sup>1</sup>

Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah amanat dari Undang-Undang karena merupakan salah satu asas dalam penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN, sesuai dengan pasal 2 huruf f Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur sipil Negara. Dalam asas ini setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh mana pun dan tidak memihak pada kepentingan siapa pun.

Penggerak utama dari birokrasi adalah pegawai pemerintah, yaitu ASN. Birokrasi memainkan peranan yang sangat penting dalam sistem masyarakat dan pemerintahan yang modern. Selain sebagai pelaksana kebijakan dan pelayan publik, ASN juga memiliki fungsi lainnya, yaitu sebagai perekat dan pemersatu bangsa sebagaimana dinyatakan pada pasal 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, bahwa ada tiga fungsi ASN yaitu sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayan publik, dan perekat serta pemersatu bangsa.

---

<sup>1</sup> Ahmad, A., & Nggilu, N. M. (2020). Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi sebagai Prinsip the Guardian of the Constitution. *Jurnal Konstitusi*, 16(4), 785–808. <https://doi.org/10.31078/JK1646>, Hlm. 785- 808.

Dalam konteks sebagai pelayanan publik, netralitas ASN sangat penting untuk memastikan bahwa birokrat tidak akan berubah dalam penyediaan pelayanan publik, siapa pun yang menjadi penguasa pemerintahan. Dengan kata lain, ASN akan terus menjalankan tugas dan fungsinya untuk memberikan pelayanan publik secara profesional dan berkualitas, meskipun terjadi pergeseran kepemimpinan pemerintahan. Pada kenyataannya dalam pemilihan umum atau pemilihan kepala daerah masih cukup banyak kita jumpai kasus-kasus yang terkait dengan persoalan netralitas ASN. Pelanggaran netralitas ASN terlihat seperti acara tahunan saat Pemilu/Pilkada tiba, walaupun berulang kali diadakan diskusi atau diseminasi mengenai netralitas ASN, namun pelanggaran netralitas ASN terus terjadi.

Pegawai ASN berada dalam posisi yang dilematis dan terombang-ambing oleh kepentingan politik. Di satu sisi, mereka adalah pegawai yang diangkat, ditempatkan, dipindahkan dan diberhentikan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang berstatus pejabat politik. Kondisi seperti ini membuat karier mereka sering dikaitkan dengan kepentingan politik PPK. Disisi lain, ASN juga harus tetap bersikap netral untuk menjaga profesionalitasnya dalam menjalankan tata kelola pemerintahan dan pelayanan publiknya. ASN adalah pelaksana kebijakan dan pemegang kekuasaan dan kewenangan dalam pengelolaan anggaran dan sumber daya di dalam birokrasi. Hal ini mengakibatkan pegawai ASN dapat dijadikan sebagai "alat" bagi pejabat politik untuk dapat tetap mempertahankan/mendapatkan kewenangan dan kekuasaannya.

Ketidaknetralan dari ASN ini tentu memberikan dampak ataupun akibat yang bisa menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebab ASN memiliki posisi yang cukup strategis dalam birokrasi. Tugas ASN adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat yang merupakan tugas utama dari birokrat. Akibat adanya oknum ASN yang tidak netral berpengaruh pada pelayanan (tidak adil dalam pelayanan atau berbuat baik kepada calon yang didukungnya). Untuk itulah dalam setiap penyelenggaraan Pilkada maupun Pemilu diperlukan adanya pengawasan yang efektif terhadap netralitas ASN.

Berdasarkan hasil observasi yang dilakukan peneliti terkait dengan pelanggaran netralitas ASN pada Pemilihan Kepala Daerah tahun 2018 1 laporan dan 4 temuan, serta di tahun 2019 terdapat 3 temuan pelanggaran netralitas ASN di Bawaslu Kabupaten Gorontalo Utara.

Setiap penyelenggaraan Pilkada maupun Pemilu terdapat masalah laten yaitu netralitas ASN. Ibarat lingkaran, pelanggaran netralitas masih saja terus berulang

padahal sesuai aturan ASN dilarang ikut dukung-mendukung calon kepala daerah, keberpihakannya hanya boleh dilakukan di kotak suara pada saat pencoblosan. Oleh karena itu, peneliti akan melakukan penelitian terkait proses pengawasan yang dialami dalam mengawasi pelanggaran pemilihan kepala daerah dan implikasi hukum ketika tidak ada pengawasan terhadap netralitas ASN.

## **2. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah faktor apa saja yang mempengaruhi ASN tidak netral dalam pemilihan kepala daerah, serta bagaimana model pengawasan Bawaslu Kabupaten Gorontalo Utara terhadap ASN yang tidak netral dalam pemilihan kepala daerah?

## **3. Metode Penelitian**

Jenis penelitian ini yaitu sosiologis atau empiris,<sup>2</sup> dengan pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif yang menghasilkan data deskriptif analisis.<sup>3</sup> Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif.<sup>4</sup>

## **4. Pembahasan**

### **4.1. Peraturan Perundang-undangan Terkait Penegakan Hukum Terhadap Netralitas ASN dalam Pemilihan Kepala Daerah**

Netralitas merupakan salah satu asas yang penting dalam penyelenggaraan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan. Setiap pegawai ASN harus bersikap netral untuk dapat menjalankan tugasnya secara profesional.

Berkaitan dengan pengaturan netralitas ASN dalam penyelenggaraan Pemilu atau Pilkada peraturan yang menyoal tentang netralitas tersebut tertuang dalam beberapa peraturan tidak hanya dalam peraturan Pemilu atau Pilkada Semata tetapi secara khusus juga diatur dalam peraturan ASN yang dikeluarkan oleh Lembaga atau Kementerian.

Adapun pengaturan mengenai netralitas ASN merujuk pada beberapa peraturan yaitu:

- 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

---

<sup>2</sup> Subagyo, P. J. (2011). *Metode Penelitian dalam Teori dan Praktek*. Rineka Cipta. Hlm. 91

<sup>3</sup> Fajar, M., & Achmad, Y. (2010). *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta. Hlm. 192

<sup>4</sup> Sutopo, H. B. (2006). *Metode Penelitian Kualitatif*. UNS Press. Hlm. 113

Berbicara mengenai netralitas ASN di dalam Undang-Undang tersebut dapat dilihat bahwa asas netralitas merupakan 1 dari 13 asas penting dalam penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN. Sehingga dalam upaya membentuk ASN sebagaimana yang dicita-citakan untuk mewujudkan tujuan Negara, netralitas menjadi harga mati yang tidak dapat dikesampingkan. Dalam melakukan penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN harus berdasarkan pada beberapa asas, salah satunya adalah asas netralitas sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 2 huruf f Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014.<sup>5</sup>

Menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 diatur bagaimana ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Ketentuan dan larangan tersebut menjadi rambu bagi seluruh ASN yang wajib diperhatikan dalam bertindak dan berkegiatan selama menjadi ASN. Sehingga dengan demikian, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 menjadi peraturan yang fundamental, terkhusus bagi tindakan ASN yang bersinggungan dengan kegiatan politik praktis baik itu Pemilu maupun Pilkada.

- 2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Pada prinsipnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang atau biasa disebut Undang-Undang Pilkada lahir dalam rangka menjamin pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan secara demokratis sebagaimana amanat pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Pemilihan demokratis tersebut dapat terwujud apabila kedaulatan rakyat dan demokrasi dari rakyat telah dijunjung tinggi sebagai syarat utama dalam sebuah pemilihan.

Kaitan dengan netralitas ASN, di dalam Pasal 7 Undang-Undang Pilkada<sup>6</sup>, telah disebutkan secara jelas bahwa apabila terdapat seorang PNS ingin mendaftarkan diri

---

<sup>5</sup> Lihat Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

<sup>6</sup> Lihat Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang

sebagai bakal calon kepala daerah, maka seorang tersebut harus terlebih dahulu mengundurkan diri sebagai PNS sejak mendaftarkan diri sebagai calon kepala daerah.

Selain aturan pengunduran diri Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang ingin berkontestasi dalam pemilihan kepala daerah, Undang-Undang Pilkada juga mengatur mengenai larangan bagi Petahana untuk melibatkan ASN dalam kegiatan Pilkada. Dalam ketentuan Pasal 70 ayat (1) huruf b Undang-Undang Pilkada<sup>7</sup> dinyatakan bahwa pasangan calon kepala daerah dilarang melibatkan ASN, anggota Polri, dan anggota TNI dalam kegiatan kampanye, serta Pasal 70 ayat (3)<sup>8</sup> mewajibkan bagi *incumbent* untuk cuti selama masa kampanye. Ada pula dalam ketentuan Pasal 71 ayat (1)<sup>9</sup> dinyatakan pejabat Negara, pejabat daerah, pejabat ASN, anggota TNI/Polri, kepala desa dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon, ketentuan tersebut juga berkaitan dengan netralitas ASN.

### 3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 ini lahir sebagai langkah konkrit untuk menanamkan rasa kesatuan dan persatuan, kebersamaan, kerja sama, tanggung jawab, dedikasi, disiplin, kreativitas, kebanggaan, dan rasa memiliki organisasi PNS dalam NKRI kepada seluruh PNS serta mengamalkan etika bagi PNS.

Kaitannya dengan netralitas ASN, Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004<sup>10</sup> secara tegas telah menjelaskan salah satu ruang lingkup etika terhadap diri sendiri (PNS) adalah menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok, maupun golongan. Selain itu, di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 juga dikatakan bahwa salah satu etika PNS dalam kehidupan bernegara yaitu menaati semua peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam melaksanakan tugas, Sebagaimana

---

<sup>7</sup> Lihat Pasal 70 ayat 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang

<sup>8</sup> Lihat Pasal 70 ayat 3 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang

<sup>9</sup> Lihat Pasal 71 ayat 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang

<sup>10</sup> Lihat Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil.

hal tersebut diatur dalam pasal 6 huruf e Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004.<sup>11</sup>

4) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Pada prinsipnya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 53 Tahun 2010 ditujukan untuk mewujudkan PNS yang handal, Profesional dan bermoral. Aturan ini di antaranya memuat kewajiban, larangan, dan hukuman disiplin yang dapat dijatuhkan kepada PNS yang telah terbukti melakukan pelanggaran. Berkenaan dengan kewajiban PNS yang berkaitan dengan netralitas ASN dalam penyelenggaraan Pilkada, telah dikatakan dalam Pasal 3<sup>12</sup> bahwa PNS wajib menaati segala ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sementara dalam pasal 4<sup>13</sup> telah ditegaskan pula bahwa PNS dilarang memberikan dukungan kepada calon kepala daerah/wakil kepala daerah dengan cara: terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon, menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye, membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye, dan/atau mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta Pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbuan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

#### **4.2. Faktor Yang mempengaruhi Serta Upaya Penindakan Aparatur Sipil Negara (ASN) Yang Tidak Netral Dalam Pemilihan Kepala Daerah**

##### **a. Faktor Yang mempengaruhi Aparatur Sipil Negara (ASN) Tidak Netral Dalam Pemilihan Kepala Daerah**

Memasuki masa Pemilu dan Pilkada, politisasi ASN menjadi faktor perhatian yang disorot oleh lembaga berwenang seperti Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). KASN bertugas memastikan tidak terdapat masalah netralitas pada pelaksanaan tugas ASN. Dan Bawaslu memberikan kajian rekomendasi kepada KASN jika terdapat dugaan pelanggaran yang melibatkan ASN dalam pemilihan kepala daerah. Keduanya memiliki konsentrasi untuk menjaga agar proses demokratisasi baik pemilihan tidak melibatkan ASN.

---

<sup>11</sup> Lihat Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil.

<sup>12</sup> Lihat Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

<sup>13</sup> Lihat Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Dampak nyata dari Pilkada dimasuki oleh Kecurangan sudah pasti adalah menghasilkan pemimpin-pemimpin kepala daerah yang dipilih masyarakatnya bukan berdasarkan kriteria yang semestinya.<sup>14</sup>

Menurut Bapak Jefrian Akutu, Selaku Koordinator Divisi Pencegahan, dan Hubungan Antar Lembaga Bawaslu Kabupaten Gorontalo Utara menyebutkan bahwa faktor yang menyebabkan Aparatur Sipil Negara (ASN) tersebut melakukan pelanggaran Netralitas ASN di antaranya:<sup>15</sup>

- 1) Banyak ASN tidak memahami prinsip-prinsip netralitas dan tidak menyadari bahwa apa yang mereka lakukan melanggar ketentuan yang berlaku;
- 2) Kesadaran pegawai ASN yang masih rendah akan pentingnya bersikap netral dalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik serta menganggap keberpihakan merupakan sesuatu yang lumrah;
- 3) Sikap sebagian pegawai ASN yang lebih mengutamakan cara mudah dalam mencapai karier yang lebih tinggi dengan menunjukkan loyalitas kepada atasan dari pada menunjukkan profesionalitas dan kinerja;
- 4) Hubungan Kekeluargaan Hubungan kekeluargaan antara ASN dengan calon sangat memengaruhi netralitas. Hal ini sangat berpengaruh dalam penentuan sikap politik ASN. Jika ASN mempunyai saudara yang terlibat dalam pencalonan, tentunya mereka tidak akan membiarkan saudaranya berjuang sendiri dalam mencapai cita-citanya untuk terpilih sebagai kepala daerah.

#### **b. Upaya Penindakan Terhadap Pelanggaran Netralitas ASN Oleh Bawaslu Kabupaten Gorontalo Utara Pada Pemilihan Kepala Daerah**

Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) memiliki peran strategis dalam mewujudkan pemilu yang berkualitas dengan mengedepankan proses dan hasil pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (luber jurdil). Dengan hal tersebut Bawaslu menjadi kunci atas berlangsungnya tahapan pemilu yang berintegritas dan kredibilitas. Penindakan merupakan serangkaian proses penanganan pelanggaran dan penanganan sengketa dengan standar operasional yang telah ditetapkan. Pengaruh dari penindakan sendiri adalah untuk meminimalisir supaya pelanggaran serupa tidak

---

<sup>14</sup> Achir, N., & Kamba, S. N. M. (2021). The Function Of Sharia-Based Regional Regulations On Education And Social Services In The Regions. *Jambura Law Review*, 3(0), 1-17. <https://doi.org/10.33756/JLR.V3I0.7643>, Hlm. 1-17

<sup>15</sup> Data hasil Wawancara dengan Jefrian Akutu, M.Pd Pada Tanggal 13 Juli 2021

terjadi kembali. Bentuk dari penindakan yang dilakukan Bawaslu Kabupaten Gorontalo Utara antara lain melakukan mekanisme penanganan pelanggaran.

Pengawas Pemilu dituntut untuk dapat memprosesnya dalam jangka waktu sesuai Undang-Undang dan Perbawaslu yakni maksimal 3 hari dan jika diperlukan dapat diperpanjang menjadi 2 hari. Limitasi waktu ini mewajibkan Pengawas Pemilu dalam berbagai tingkatan memiliki perspektif dan standar sistem yang sama agar terwujudnya kepastian, keadilan dan kemanfaatan bagi seluruh pihak yang terlibat, terutama bagi peserta Pemilu. Mekanisme penanganan pelanggaran pemilu yang dilakukan Bawaslu dibagi dua yaitu pertama dalam bentuk temuan di mana Bawaslu secara mandiri menemukan bentuk pelanggaran pemilu yang dilakukan ASN yang kedua Bawaslu mendapatkan laporan dari pihak yang melaporkan kepada Bawaslu tentang dugaan terjadinya pelanggaran Netralitas ASN.

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan kepada Bapak Lius Ahmad Selaku Ketua Bawaslu Kabupaten Gorontalo Utara terkait penindakan pelanggaran netralitas ASN menyampaikan bahwa:<sup>16</sup>

“Dalam melakukan penanganan pelanggaran Pemilu maupun Pilkada Bawaslu merupakan pintu masuk untuk melakukan penindakan pelanggaran Pemilu, sebagaimana Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2017 Tentang Penanganan Laporan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan wakil wali Kota, terdapat dua cara untuk memulai penanganan pelanggaran, pertama melalui mekanisme temuan. Temuan dapat berasal dari informasi awal yang disampaikan oleh masyarakat kepada Bawaslu dan dapat pula dari hasil pengawasan langsung Bawaslu, kemudian yang kedua melalui mekanisme laporan. Laporan tentang adanya dugaan pelanggaran pemilu dapat dilakukan oleh, masyarakat setempat, peserta pemilu dan oleh pemantau pemilu”.

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan kepada Bapak Lius Ahmad Selaku Ketua Bawaslu Kabupaten Gorontalo Utara terkait penanganan Penindakan pelanggaran Netralitas ASN yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Gorontalo Utara, terdapat beberapa pelanggaran yaitu:<sup>17</sup>

- 1) Keterlibatan tiga orang oknum pegawai tidak tetap/pegawai honorer dilingkungan pemerintah kabupaten Gorontalo Utara, ketiga orang pegawai tersebut ikut membagikan bahan kampanye salah satu pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Gorontalo Utara pada saat kegiatan kampanye berlangsung;

---

<sup>16</sup> Data hasil Wawancara dengan Lius Ahmad, S.Pd., M.Pd Pada Tanggal 12 Juli 2021

<sup>17</sup> Data hasil Wawancara dengan Lius Ahmad, S.Pd., M.Pd Pada Tanggal 12 Juli 2021

- 2) Adanya oknum pegawai tidak tetap/pegawai honorer dilingkungan pemerintah kabupaten Gorontalo Utara yang diduga membagikan bantuan alat pertanian kepada masyarakat dengan mengatasnamakan bantuan tersebut dari salah satu pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Gorontalo Utara;
- 3) Adanya oknum Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Gorontalo Utara yang melakukan tindakan atau perbuatan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Gorontalo Utara dengan membuat undangan pada kegiatan turnamen sepakbola untuk menghadirkan salah satu calon Bupati Gorontalo Utara.

#### **4.3. Model Pengawasan Bawaslu Terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Kabupaten Gorontalo Utara**

Dalam proses pelaksanaan pengawasan Bawaslu Kabupaten Gorontalo Utara telah membuktikan kepada Masyarakat dan Peserta Pemilu, bahwa pelanggaran pidana Pemilu dalam bentuk pelanggaran netralitas ASN akan di proses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ini semua Pembelajaran untuk ASN agar pada Pemilihan berikutnya tidak terjadi lagi pelanggaran netralitas ASN.

Hal ini Juga tentunya menjadi catatan penting untuk Pengawas Pemilu karena masih adanya ASN yang melakukan pelanggaran netralitas ASN pada saat masa kampanye, agar ke depannya lebih progresif dalam melakukan pengawasan dan lebih meningkatkan kegiatan sosialisasi pengawasan partisipatif.

##### **a. Kewenangan Bawaslu dalam mengawasi Netralitas ASN**

Dalam melaksanakan tugas, wewenang dan kewajiban terkait pemilihan kepala daerah, Bawaslu Gorontalo Utara berpedoman pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016<sup>18</sup> dan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia (Perbawaslu). Selanjutnya kewajiban Bawaslu diatur pada Pasal 32 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.<sup>19</sup>

Seluruh kewenangan pengawasan tersebut paling tidak dua pihak yang diawasi oleh Bawaslu Kabupaten yaitu KPU dan peserta Pemilihan. Sementara selama ini terdapat satu pihak lain yang diawasi oleh Bawaslu yaitu ASN.

---

<sup>18</sup> Lihat pasal 30 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

<sup>19</sup> Lihat pasal 32 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Bicara mengenai kewenangan, yang bersumber dari peraturan perundang-undangan yang diperoleh melalui tiga cara: atributif, delegasi atau mandat. Dalam hal ini, kewenangan Bawaslu dalam melakukan pengawasan netralitas ASN tertuang dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, serta beberapa peraturan perundang-undangan lainnya.

Wewenang Bawaslu dalam menangani netralitas ASN dapat dilihat dari aspek hukum formil dan fungsi pengawasan Bawaslu. Berkaitan dengan ini, Perbawaslu Nomor 6 Tahun 2018 dan Perbawaslu Nomor 14 Tahun 2017 dapat dijadikan sebagai rujukan. Dalam Pasal 3 Perbawaslu Nomor 6 Tahun 2018 terdapat ketentuan berbunyi: "netralitas pegawai ASN, Anggota TNI, anggota Polri menjadi objek pengawasan Bawaslu, Bawaslu Provinsi Bawaslu kabupaten/kota dalam hal tindakan pegawai ASN, anggota TNI, anggota Polri berpotensi melanggar ketentuan sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan mengenai Pemilu dan/atau Pemilihan serta melanggar etik dan/atau disiplin masing-masing lembaga/instansi".

Meski begitu, terkait pencegahan, pengawasan, dan pembinaan pun tetap menjadi tanggung jawab pejabat yang berwenang dari lembaga/instansi masing-masing. Hal ini tertuang dalam pasal 2 ayat 1 Perbawaslu Nomor 6 Tahun 2018. Mencermati bunyi pasal ini, maka perlu juga diketahui bahwa Bawaslu tidak hanya berfungsi sebagai Penegak hukum tetapi juga sebagai pengawas pemilu termasuk pengawas terhadap netralitas ASN, TNI, maupun Polri. Atas dasar itu wewenang Bawaslu dalam hal menangani netralitas ASN tidak hanya dalam konteks penegakan hukum, tetapi juga dalam konteks melakukan pengawasan atau dengan kata lain pintu masuk wewenang Bawaslu dalam menangani netralitas ASN.

#### **b. Pencegahan Bawaslu terhadap netralitas ASN**

Pencegahan merupakan proses, cara, tindakan mencegah atau tindakan menahan agar sesuatu tidak terjadi, hal ini pula yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Gorontalo Utara pada pemilihan Bupati dan Wakil Bupati tahun 2018, Ada beberapa langkah atau strategi yang dibangun oleh Bawaslu Kabupaten Gorontalo Utara dalam meningkatkan efektivitas pengawasan pada pemilihan Bupati dan Wakil Bupati

Gorontalo Utara tahun 2018 secara umum dan pengawasan netralitas ASN pada khususnya.

Bentuk pencegahan yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Gorontalo Utara adalah sebagai berikut:<sup>20</sup>

- 1) Mengirimkan surat himbauan netralitas Aparatur Sipil Negara ke berbagai pihak dan *Stakeholder*;
- 2) Meningkatkan pemahaman pegawai terhadap asas netralitas ASN melalui Brosur/*leaflet* yang dibagikan kepada pegawai ASN, ke kantor-kantor Pemerintahan, rumah ibadah, sekolah-sekolah serta sarana kesehatan yang dipergunakan oleh masyarakat;
- 3) Bawaslu Kabupaten Gorontalo Utara dan Panwaslu Kecamatan se-Kabupaten Gorontalo Utara aktif melaksanakan kegiatan Sosialisasi mengenai netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) untuk meningkatkan pemahaman ASN. Hal ini dilakukan karena salah satu hasil temuan dalam kajian ini adalah kurang pengetahuan dan pemahaman pegawai ASN terhadap peraturan berkaitan Netralitas Pegawai ASN;
- 4) Memberikan edukasi melalui media baik cetak, elektronik maupun online mengenai Netralitas ASN;
- 5) Meningkatkan pengawasan pada saat kampanye.

Hal ini sejalan dengan apa yang disampaikan oleh anggota Bawaslu Kabupaten Gorontalo Utara Bapak Jefrian Akutu, pada saat wawancara yang mengatakan bahwa<sup>21</sup>:

“Upaya pencegahan pelanggaran netralitas ASN yang kami lakukan adalah sebagai berikut: Meningkatkan kemampuan dan pengetahuan jajaran pengawas kecamatan dan pengawas Desa dengan melakukan sosialisasi dan bimtek-bimtek; Melakukan sosialisasi Pengawasan ditingkat Kabupaten; Melakukan sosialisasi Pengawasan ditingkat kecamatan; Melakukan koordinasi dan komunikasi secara aktif dengan seluruh pasangan calon terkait dengan larangan pelibatan ASN dalam kegiatan kampanye; Melakukan pengawasan terhadap penyaluran program-program bantuan pemerintah kepada masyarakat, baik pemerintah pusat, provinsi, hingga program pemerintah kabupaten agar kegiatan penyaluran bantuan tersebut tidak terdapat unsur yang dapat menguntungkan atau merugikan salah satu calon; dan Menyebarkan surat himbauan terkait netralitas ASN yang ditujukan kepada Sekretariat Daerah, seluruh dinas dan badan serta seluruh Kecamatan di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo Utara dengan harapan dapat diinformasikan kepada seluruh ASN di unit kerjanya masing-masing”.

---

<sup>20</sup> Data Bawaslu Kabupaten Gorontalo Utara

<sup>21</sup> Data hasil Wawancara dengan Jefrian Akutu, M.Pd Pada Tanggal 13 Juli 2021

### c. Pola pengawasan Bawaslu Kabupaten Gorontalo Utara

Secara konseptual Pilkada memiliki beberapa fungsi yakni proses pemilihan penyelenggara Negara, mekanisme mewakilkan sebagian kedaulatan rakyat, proses yang mampu menggaransi adanya perubahan politik pada kurun waktu tertentu.

Untuk menjamin tidak disanderanya prinsip-prinsip demokrasi dalam pelaksanaan Pilkada, Pengawas Pemilu menjadi pihak yang paling bertanggung jawab. Terlepas masih adanya kewenangan yang menempatkan Pengawas Pemilu berada pada posisi yang kurang menguntungkan, dinamika perubahan dan perkembangan Pengawas Pemilu secara kelembagaan dan kewenangan dapat dinilai bergerak ke arah kemajuan. Model berarti pola, acuan. Sementara pengawasan berarti penilikan dan penjagaan. Dalam konteks pengawasan Pilkada maka yang dimaksud model pengawasan adalah acuan bagi Pengawas Pemilu dalam melakukan penjagaan terhadap proses Pilkada agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut anggota Bawaslu Kabupaten Gorontalo Utara, Bapak Jefrian Akutu, dalam wawancara dengan peneliti terkait dengan bentuk pengawasan yang dilakukan untuk mencegah terjadinya pelanggaran netralitas ASN pada pemilihan Kepala Daerah tahun 2018 menyatakan bahwa:<sup>22</sup>

“Bentuk pengawasan yang dilakukan terkait pengawasan terhadap pelanggaran netralitas ASN yaitu dengan cara melakukan pengawasan langsung dan pengawasan secara tidak langsung. Pengawasan langsung yang dimaksud yaitu pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten, Panwas Kecamatan, dan Panwas Desa dengan cara turun langsung ke lapangan untuk mencegah terjadinya pelanggaran netralitas ASN. Sedangkan pengawasan secara tidak langsung yaitu Bawaslu melakukan pengawasan melalui informasi yang diterima dari masyarakat”.

Lebih lanjut bapak Jefrian Akutu, M. Pd selaku koordinator Divisi pengawasan dan hubungan antar lembaga menjelaskan bahwa<sup>23</sup>:

“Hasil-hasil pengawasan langsung yang dilakukan oleh bawaslu yang mengandung dugaan pelanggaran ditindaklanjuti dengan pleno anggota bawaslu untuk menentukan dugaan pelanggaran dapat dijadikan temuan atau tidak, demikian halnya dengan hasil pengawasan tidak langsung yang berupa informasi awal dari masyarakat terkait adanya dugaan pelanggaran ditindaklanjuti oleh bawaslu dengan melakukan investigasi di lapangan”.

Diselenggarakannya Pilkada dimaksudkan supaya terjadi sirkulasi kepemimpinan penyelenggara daerah yang berjalan dengan baik. Parameternya tentu berpegang pada

---

<sup>22</sup> Data hasil Wawancara dengan Jefrian Akutu, M.Pd Pada Tanggal 13 Juli 2021

<sup>23</sup> Data hasil Wawancara dengan Jefrian Akutu, M.Pd Pada Tanggal 13 Juli 2021

asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sesuai dengan amanah Pasal 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Pada aspek pengawasan Pilkada terhadap ASN kaitannya dengan dugaan pelanggaran netralitas ASN, Pengawas Pemilu Kabupaten Gorontalo Utara secara umum melakukan pola pengawasan sebagai berikut:

- 1) Menerima laporan, menerima informasi awal dan melakukan investigasi Pada pelaksanaan Pilkada Serentak 2018;
- 2) Registrasi laporan, temuan dan Melakukan Penindakan Pada pelaksanaan Pilkada Serentak 2018;
- 3) Penerusan dugaan pelanggaran setelah melalui proses klarifikasi dan kajian.

## **5. Kesimpulan**

Faktor yang mempengaruhi Aparatur Sipil Negara (ASN) tidak netral dalam Pemilihan Kepala Daerah yaitu: 1) Motif mendapatkan/mempertahankan jabatan patronasi politik terjadi karena kepala daerah adalah pejabat politik yang sekaligus menjabat sebagai pejabat pembina kepegawaian (PPK). 2). Adanya hubungan kekeluargaan, kesamaan pejabat politik, baik hubungan di dalam organisasi maupun di luar organisasi yang mengganggu profesionalisme dalam menjalankan tugas; 3). Ketidakhahaman terhadap regulasi berkaitan dengan Netralitas. 4). Faktor lain seperti adanya tekanan dari atasan, rendahnya integritas ASN, anggapan ketidaknetralan adalah sebagai hal lumrah, dan sanksi yang diberikan tidak menimbulkan efek jera. Sedangkan Pengawas Pemilu Kabupaten Gorontalo Utara secara umum melakukan pola pengawasan sebagai berikut: 1). Menerima laporan, menerima informasi awal dan melakukan investigasi Pada pelaksanaan Pilkada Serentak 2018; 2). Registrasi laporan, temuan dan Melakukan Penindakan Pada pelaksanaan Pilkada Serentak 2018; 3). Penelusuran dugaan pelanggaran setelah melalui proses klarifikasi dan kajian.

## **Referensi**

### **Buku**

- Ahmad, Wantu, F. M., & Nggilu, N.M., (2020). *Hukum Konstitusi (Menyongsong Fajar Perubahan Konstitusi Indonesia Melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi)*. UII Press
- Sutopo, H. B. (2006). *Metode Penelitian Kualitatif*. UNS Press.
- Fajar, M., & Achmad, Y. (2010). *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Pustaka Pelajar.
- Makmur. (2011). *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*. Rafika Aditama.
- Subagyo, P. J. (2011). *Metode Penelitian dalam Teori dan Praktek*. Rineka Cipta.

Sopi. (2013). *Pengaruh Pengawasan dan Penilaian Prestasi Kerja terhadap Motivasi Pegawai kantor Bea dan Cukai tipe Madya Bandung.*

### **Jurnal**

Achir, N., & Kamba, S. N. M. (2021). The Function Of Sharia-Based Regional Regulations On Education And Social Services In The Regions. *Jambura Law Review*, 3(0), 1–17. <https://doi.org/10.33756/JLR.V3I0.7643>

Ahmad, A., & Nggilu, N. M. (2020). Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi sebagai Prinsip the Guardian of the Constitution. *Jurnal Konstitusi*, 16(4), 785–808. <https://doi.org/10.31078/JK1646>

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

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

Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2017 Tentang Penanganan Laporan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota.

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pengawasan Netralitas Pegawai ASN, Anggota TNI, dan Anggota Polri.