

PENGATURAN HUKUM PENEGAKAN PELANGGARAN NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA (ASN) DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK (STUDI KASUS DI KABUPATEN PURBALINGGA)

Diah Nur Widowati
mamdiah77@gmail.com
Fakultas Hukum Universitas Surakarta

ABSTRAK

Peran Aparatur Sipil Negara (ASN) sangat penting untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam rangka pencapaian tujuan nasional. Dalam melaksanakan tugas tersebut sebagai aparatur negara wajib memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam menyelenggarakan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. ASN wajib bersikap netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Termasuk dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah ASN wajib bersikap netral dan profesional sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif untuk memperoleh fakta terkait permasalahan netralitas ASN di Kabupaten Purbalingga pada Pilkada Serentak 2020. Unit analisis dalam penelitian ini adalah Bawaslu Kabupaten Purbalingga dan Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan (BKPP) Kabupaten Purbalingga. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara mendalam dan dokumentasi untuk melengkapi data dalam penelitian ini. Hasil penelitian menemukan adanya pelanggaran netralitas ASN yang terjadi sebelum masa kampanye, dan pada saat masa kampanye. Banyaknya ASN yang tidak netral dengan cara mengikuti kampanye, dan kegiatan panggung lainnya, serta menyediakan materi kampanye dengan menggunakan fasilitas negara seperti gedung perkantoran dan kendaraan dinas ASN. Tentunya keterlibatan dan keberpihakan ASN pada Pilkada 2020 ini tidak lepas dari adanya calon petahana. Pemerintah Kabupaten Purbalingga yaitu Bupati Purbalingga seharusnya memberikan sanksi atau hukuman disiplin kepada ASN yang tidak netral sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bupati Purbalingga seharusnya lebih tegas dalam menyikapi kasus ASN yang tidak netral ini. Diperlukan pengaturan hukum dalam penanganan pelanggaran Netralitas ASN baik pada Pemilihan Umum maupun Pemilihan Kepala Daerah Serentak.

Kata kunci : Netralitas ASN, Keterlibatan dan Keberpihakan ASN, Calon Petahana , Pengaturan Hukum.

REGULATION OF LAW ENFORCEMENT OF VIOLATIONS OF NEUTRALITY OF THE STATE CIVIL APPARATUS (ASN) IN THE ELECTION OF LOCAL HEADS SYNCHRONOUSLY (CASE STUDY IN PURBALINGGA DISTRICT)

The role of the State Civil Apparatus (ASN) is very important to carry out government affairs within the framework of achieving national goals. In carrying out these duties as a state apparatus, they must provide services to the community in a professional, honest, fair and equitable manner in carrying out state, government and development tasks. ASN must be neutral from the influence of all political groups and parties and not discriminate in providing services to the community. Included in the implementation of General Elections and Regional Head Elections ASN Must be neutral and professional in accordance with applicable laws and regulations. This study uses qualitative research methods to obtain facts regarding the problem of ASN neutrality in Purbalingga Regency in the 2020 simultaneous regional elections. The unit of analysis in this study is the Bawaslu of Purbalingga Regency and the Education and Training Personnel Agency (BKPP) of Purbalingga Regency. Data collection techniques used are in-depth interviews and documentation to complete the data in this study. The results of the research found violations of ASN neutrality that occurred before the campaign period, and during the campaign period. The number of ASN is not neutral by attending campaigns, and other stage activities, as well as providing campaign materials using state facilities such as office buildings and ASN official vehicles. Of course, the involvement and alignment of ASN in the 2020 Pilkada is due to the incumbent candidate. The Purbalingga Regency Government, namely the Purbalingga Regent, should give sanctions or disciplinary punishments to ASN who are not neutral in accordance with the existing laws and regulations. The Purbalingga Regent should be more firm in responding to this non-neutral ASN case. Legal arrangements are needed for handling violations of ASN Neutrality in both the General Election and Simultaneous Regional Head Elections.

Keywords: ASN Neutrality, ASN Involvement and Partisanship, Incumbent candidate, Legal Arrangement

A. LATAR BELAKANG

Pemilihan Kepala Daerah sebagai rezim pemilu berdasarkan

putusan MK nomor 55/PUU-XVIII/2019 dapat dirumuskan sebagai mekanisme pendelegasian kedaulatan rakyat. Pemilu juga berarti mekanisme

perubahan politik mengenai pola dan arah kebijakan publik, atau mengenai sirkulasi elit, yang dilakukan secara periodik dan tertib¹. Pemilu yang berintegritas adalah pemilu yang dapat berjalan dengan adil dan jujur (fairplay) dengan selalu menjaga netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN).

Peran ASN yang strategis dalam menyelenggarakan kebijakan pelayanan publik menjadi kunci keberhasilan pembangunan secara berkelanjutan. Prasyarat untuk mencapai hal tersebut adalah keberadaan ASN profesional. Professional adalah *“A vocation or occupation requiring advanced training in some liberal art or science and usually involving mental rather than normal work, as teaching, engineering, writing”*.²

Guna mewujudkan profesionalisme kerja dalam aspek kepegawaian, maka dibentuk landasan normatif dengan menciptakan daya ikat berupa sistem merit dan asas netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) melalui Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN (UU ASN).

Kasus ketidaknetralan ASN dalam politik tentunya bukan pertama kali terjadi di Pemilihan Kepala Daerah. ASN memiliki posisi yang cukup strategis dalam penyelenggaraan pemilihan. Hal ini dapat mengakibatkan ketidakadilan calon yang memiliki kekuasaan (petahana/incumbent) dengan calon yang tidak memiliki relasi kekuasaan. Kasus ketidaknetralan dari ASN pada Pilkada

Serentak 2020 pun ditemukan di Kabupaten Purbalinga. Kabupaten Purbalinga yang turut serta dalam pesta demokrasi pemilihan Bupati tersebut pun dapat sorotan dari masyarakat dan Bawaslu Purbalinga.

Periode 2015-2020 Dyah Hayuning Pratiwi yang merupakan Wakil Bupati sebelumnya, tahun 2018 menjadi bupati menggantikan Bupati Tasdi yang tertangkap OTT KPK. Pilkada 9 desember 2020 Dyah Hayuning Pratiwi mencalonkan diri dengan sadono melawana pasangan Muhammad Sulhan Fauzi dan Zaini Makarim.

Pilkada Purbalinga yang menjadi sorotan masyarakat adalah adanya pengaduan kepada Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah terkait dengan netralitas ASN. Adanya ASN yang turut hadir pada saat deklarasi pencalonan pasangan calon bupati dan wakil bupati dan kampanye Paslon petahana.

Ketua Bawaslu Purbalinga telah menemukan bukti adanya belasan pejabat pemerintahan di Kabupaten Purbalinga yang diduga tidak netral di pilkada. Mereka menempati posisi beragam, dan pihak Bawaslu memiliki bukti kesaksian dan foto ASN yang tidak netral. Sejumlah ASN yang didapatkan tidak netral oleh Bawaslu telah dilaporkan kepada Bawaslu dan berkoordinasi dengan Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah yang kemudian nantinya laporan tersebut diberikan kepada Menteri Penyalangan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

Ketidaknetralan dari ASN ini tentu memberikan dampak ataupun akibat yang mungkin bisa menguntungkan salah satu pihak. Ketidaknetralan dari ASN khususnya di Kabupaten

¹ Ramlan surbakti, 2008, Sisten Pemilu Dan Tatanan Politik Demokrasi, dalam Ramlan Surbakti, dkk (e.d), Perekayasa Sistem Pemilu Untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis, Kemitraan, Jakarta, hlm 27

² S. Tarmudji, 1994, Profesionalitas Aparatur Negara Dalam Meningkatkan Pelayanan Publik, Bina Aksara, Jakarta, hlm. 20-21

Purbalingga, Bawaslu bisa memunculkan hal yaitu yang pertama, tugas ASN adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat yang merupakan tugas utama dari birokrat. Akibat tidak adanya netralitas dari ASN maka dalam memberikan pelayanan bisa lebih cenderung bersifat sangat baik kepada calon yang didukungnya. Atau mengakibatkan tidak adanya keadilan dalam memberikan pelayanan. Tentu ini jelas melanggar asas keadilan dan kesetaraan dalam memberikan pelayanan atau dari tidak netralnya ASN ini menimbulkan tidak bekerja secara profesional saat calon yang didukungnya melakukan administratif di birokrasi. Kedua, Ketidaknetralan dari ASN yaitu adanya promosi jabatan atau kenaikan jabatan kepada mereka ASN yang mendukung kepala daerah pada saat pilkada. Yang dimana sebelum pilkada dilakukan, telah dijanjikan sesuatu. Atau adanya balasan timbal balik, dan hal ini bukan lah sesuatu yang baru lagi. Ketiga, akibat dari tidak netral ASN ini juga, dikarenakan adanya calon petahana. Seperti yang telah dijelaskan di atas, bahwa Kabupaten Purbalingga dalam pilkada serentak memiliki 2 pasangan calon kepala daerah, dan salah satunya adalah calon petahana. Adanya calon petahana ini mempermudah si pencalon dalam kampanye dan adanya peluang untuk menang dalam pilkada. Kampanye dilakukan kepada para kalangan yang ada di lingkungan sekitarnya calon petahana bekerja. Calon petahana ni juga yang lebih dekat posisi nya dengan para ASN. Hal ini juga yang menjadi mudahnya netralitas ASN terganggu. Seperti laporan yang ada bahwa ASN yang tidak netral di Sragen turut hadir dalam acara pencalonan Dyah – Sadono. Keempat, dari tidak netralnya ASN adalah diberikannya sanksi sesuai peraturan yang ada yaitu hukuman disiplin sedang

sampai hukuman disiplin berat atau bahkan diberhentikan secara hormat atau secara tidak hormat. Yang terjadi di Kabupaten Purbalingga adalah pihak Bawaslu ke Pemkab Purbalingga sesegara mungkin memberikan sanksi kepada ASN yang tidak netral.

Pelanggaran yang dilakukan ASN Purbalingga yang hadir dalam acara pencalonan salah satu calon kepala daerah tentu telah melanggar aturan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN dan juga melanggar Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, dimana seharusnya ASN harus netral dan tetap profesional dalam pilkada serentak. ASN yang tidak netral seharusnya diberikan sanksi sesuai peraturan yang ada. Seperti yang telah dijelaskan di atas, bahwa ketidaknetralan ASN dalam pilkada akan menguntungkan calon petahana yang posisinya sangat dekat dengan para birokrat, dengan demikian calon petahana bisa saja mendapatkan perolehan suara yang lebih dibanding lawannya dalam pilkada serentak ini, ada kesempatan sebelum waktunya kampanye, calon petahana telah dulu melakukan kampanye dilingkungan sekitar bekerja. Adanya calon petahana, bisa mengakibatkan

terganggunya netralitas dari ASN. Untuk itulah maka penulis terdorong untuk melakukan penelitian dengan judul : Pengaturan Hukum Penegakan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak (Studi Kasus Di Kabupaten Purbalingga)

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang di atas, maka adapun rumusan masalah yang diajukan oleh peneliti adalah Bagaimana netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak di Kabupaten Purbalingga dan pengaturan hukum penegakan pelanggaran netralitas ASN yang diperlukan ?

C. METODE PENELITIAN

Pada penelitian kali ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan tipe penelitian deskriptif kualitatif. Dalam penelitian hukum normatif bahan pustaka merupakan bahan dasar yang dalam ilmu penelitian umumnya disebut bahan hukum sekunder³, yang terdiri dari bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif artinya mempunyai otoritas seperti Undang-Undang dan peraturan peraturannya, kemudian bahan hukum yang bersifat membantu atau menunjang bahan hukum primer yang memperkuat penjelasan di dalamnya seperti buku-buku, tesis atau jurnal, kemudian bahan hukum tersier sebagai pemberi petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum dan ensiklopedia.

Dalam menjawab permasalahan yang diangkat. Penulis menggunakan pendekatan kualitatif dengan melakukan studi literatur berbagai sumber yang relevan. Penulis melakukan analisa mendalam terhadap berbagai kasus netralitas ASN yang terjadi kemudian

disandingkan dengan esensi norma hukum yang berlaku dan kajian teoritis yang diperoleh dari berbagai literatur.

Metode yang digunakan dalam analisa data adalah deskriptif kualitatif yaitu menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, logis dan efektif guna menjawab permasalahan yang ada dan dapat menarik kesimpulan⁴.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pilkada Serentak 2020

Pengertian netralitas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah keadaan dan sikap netral, dalam arti tidak memihak, atau bebas. Netralitas ASN mengandung makna impartiality yaitu bebas kepentingan, bebas intervensi, bebas pengaruh, adil, objektif, dan tidak memihak⁵. Sementara itu pengertian lain netralitas adalah bebasnya Pegawai Negeri Sipil dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan partai politik tertentu atau tidak berperan dalam proses politik⁶. Dikaitkan dengan netralitas birokrasi, disebutkan bahwa Netralitas birokrasi yakni menempatkan pemerintah sebagai

³ Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat, 17th ed. (Jakarta: Rajawali Pers, 2015).

⁴ Abdulkadir Muhammad, Hukum Dan Penelitian Hukum (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004)

⁵ Mokhsen, Nuraida. 2018. FGD Sistem Pengawasan KASN Terhadap Pelaksanaan Asas Netralitas ASN, Jakarta 21 Mei 2018

⁶ Martini, Rina, 2015, Netralitas Birokrasi Pada Pilgub Jateng 2013. Jurnal Ilmu Sosial, Hlm 66-78.

penyelenggara pelayanan publik yang tidak dipengaruhi oleh kekuatan politik. Kenetralan birokrasi penting untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara efektif dan efisien. Dalam perkembangan konsep netralitas birokrasi telah lama menjadi perdebatan oleh para pakar. Garis tegas telah memisahkan dua kelompok yakni menyangkut netralitas birokrasi dalam politik dan birokrasi memihak pada kekuatan dominan.⁷

ASN tetap diharapkan mampu berlaku independen dan profesional dalam menjalankan fungsinya. Di samping itu ASN yang netral dan profesional merupakan prasyarat penting bagi terselenggaranya proses politik yang demokratis.⁸

Aparatur Sipil Negara (ASN) yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 dan sebenarnya sudah mengalami perubahan dua kali yaitu Undang-Undang nomor 8 tahun 2015 sebagai perubahan yang pertama dan Undang-Undang nomor 10 tahun 2016 sebagai perubahan yang kedua, namun pengaturan tentang netralitas ASN tidak mengalami perubahan secara signifikan.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) tidak memasukkan delik pelanggaran netralitas ASN dalam nomenklatur larangan tetapi diatur dalam prinsip (asas) dan kewajiban, namun demikian prinsip maupun kewajiban dapat juga dimaknai sebagai larangan

karena siapapun yang dikenai kewajiban pasti juga dikenai larangan untuk mentaati kewajiban tersebut. Selain tidak merumuskan dalam delik larangan, UU ASN juga tidak terlalu terperinci merumuskan prinsip-prinsip maupun kewajiban-kewajiban yang mengikat ASN. Rumusan delik dalam UU ASN masih sangat bersifat umum dan membutuhkan perincian dari regulasi turunannya, karenanya penulis mengajak pembaca untuk melihat regulasi turunan, antara lain Peraturan Pemerintah Nomor

53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, dan peraturan turunan lain yang dikeluarkan oleh pemerintah, Presiden maupun oleh kementerian.⁹

Delik pelanggaran netralitas ASN dalam Pemilihan (Pilkada) yang diatur dalam Undang-Undang dapat ditemukan dalam Pasal 70 UU No. 1/2015, Namun larangan tersebut dialamatkan pada calon bukan pada ASN nya secara langsung, sehingga kalau menggunakan pasal ini yang perlu ditindak adalah calon bukan ASN nya.

Beberapa peraturan mengenai pelanggaran netralitas ASN :

- a) UU nomor 1 tahun 2015 Pasal 71 yang berbunyi:

“Pejabat Negara, Pejabat Aparatur Sipil Negara, dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dilarang Membuat Keputusan dan/atau Tindakan yang Menguntungkan atau Merugikan Salah

⁷ Ibid

⁸ Mat Zudi, Arief Hidayat, Untung Sri Hardjanto. 2012. Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Kepala Daerah. Diponegoro Law Jurnal, Vol 1, No. 4, 2012, Hlm 1-1

⁹ <https://Mojokerto.bawaslu.go.id>

Satu Calon selama masa Kampanye”.

Pasal ini jelas ASN merupakan subjek hukum yang dilarang untuk membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon selama masa kampanye, sehingga segala tindakan ASN baik berupa policy (kebijakan/keputusan) maupun tindakan kongkrit (materiele daad) yang dapat menguntungkan atau merugikan salah satu calon selama masa kampanye merupakan delik pelanggaran Pemilu.

Dalam rumusan delik sebagaimana pasal 71 diatas, delik pelanggarannya dibatasi oleh limitasi waktu yaitu hanya selama masa kampanye. Artinya tindakan ASN dalam membuat keputusan (policy) dan tindakan kongkrit yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon diluar masa kampanye tidak termasuk pelanggaran netralitas.

- b) Pasal 188 dan 189 UU Nomor 1/2015.
Pasal ini mengatur tentang ancaman sanksi pidana yang delik pelanggarannya tetap merujuk pada pasal 70 dan/atau 71 sebagaimana telah dijelaskan di atas. Selain ancaman sanksi pidana, pelanggaran terhadap ketentuan pasal 70 dan/atau 71 juga diancam dengan sanksi administrasi berupa pembatalan dari calon. Oleh karenanya, menurut penulis pemberlakuan sanksi pidana bersifat ultimum remidium atau alternative sanksi terakhir setelah sanksi administrasi diberlakukan terlebih dahulu. asal 2 huruf f UU No. 5 Tahun

2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, "setiap Pegawai ASN tidak berpihak dan segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.

- c) Pasal 5 ayat (2) huruf h UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara "Pegawai ASN menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya".
- d) fgf Pasal 9 ayat (2) UU No. 5 Tahun 2014.
“Pegawai ASN bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik”.
- e) Pasal 4 PP 53/2010 secara tegas melarang PNS untuk memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara:
- 1) Terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala
 - 2) Daerah/Wakil Kepala Daerah;
 - 3) Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;
 - 4) Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
 - 5) Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta Pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.
- f) Pasal 11 huruf C PP Nomor 42 Tahun 2004 juga memerintahkan PNS untuk menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok, maupun golongan.
- g) Surat Edaran menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MENPANRB) bernomor

B/71/M.SM.00.00/2017 yaitu berupa larangan melakukan perbuatan yang mengarah pada keberpihakan salah satu calon atau perbuatan yang mengindikasikan terlibat dalam politik praktis/berafiliasi dengan partai politik, semisal:

1. PNS dilarang melakukan pendekatan terhadap partai politik terkait rencana pengusulan dirinya ataupun orang lain sebagai bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah.
2. PNS dilarang memasang spanduk/baliho yang mempromosikan dirinya ataupun orang lain sebagai bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah
3. PNS dilarang mendeklarasikan dirinya sebagai bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah
4. PNS dilarang menghadiri deklarasi bakal calon/bakal pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah dengan atau tanpa menggunakan atribut bakal pasangan calon/atribut partai politik
5. PNS dilarang mengunggah, menanggapi (seperti like, komentar dan sejenisnya) atau menyebarkan gambar/foto bakal calon pasangan calon kepala daerah melalui media online maupun media sosial
6. PNS dilarang melakukan foto bersama dengan bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah dengan mengikuti simbol tangan/gerakan yang digunakan sebagai bentuk keberpihakan
7. PNS dilarang menjadi pembicara/narasumber pada kegiatan pertemuan partai politik.

Ketentuan dalam SE MENPAN.RB

sebagaimana diuraikan diatas, hanyalah contoh-contoh mengenai perbuatan yang mengarah pada keberpihakan terhadap peserta Pemilu atau yang mengindikasikan terlibat dalam politik praktis/berafiliasi dengan partai politik sehingga tidak menutup kemungkinan, dilapangan masih ada tindakan-tindakan lain diluar butir a hingga g sebagaimana dalam S.E. diatas. Namun demikian Perbawaslu Nomor 6 Tahun 2018 juga memberikan kriteria tentang perbuatan yang mengarah pada keberpihakan yaitu meliputi: pertemuan, ajakan, imbauan, seruan, atau pemberian barang kepada Pegawai ASN, Anggota TNI, dan Anggota Polri dalam lingkungan unit kerjanya, keluarga, dan masyarakat.

Sehingga kedua dasar hukum diatas dapat dijadikan rujukan dalam mengidentifikasi delik pelanggaran netralitas ASN

B. Pelanggaran Netralitas ASN Dalam Pilkada Purbalingga Tahun 2020: Pelanggaran Netralitas ASN Dalam Pilkada Purbalingga Tahun 2020:

Hasil putusan KASN Terhadap tiga orang ASN, dalam rekomendasinya Komisi ASN menyatakan bahwa berdasarkan hasil kajian Dugaan Pelanggaran Nomor : 03/TM/PB/Kab/14.26/V/2020 tanggal 15 Mei 2020 dan berdasarkan bukti-bukti yang ada dan penelusuran data serta informasi oleh Komisi ASN, maka terbukti bahwa 3 ASN tersebut telah melakukan perbuatan melanggar netralitas ASN yaitu

- 1) Dengan Menghadiri deklarasi dan ikut berkumpul pada kegiatan pertama kali elemen masyarakat lintas partai mendeklarasikan Tim Relawan bakal calon Bupati Purbalingga;

- 2) Bahwa Kegiatan tersebut mengarah pada dukungan terhadap Bakal Calon Bupati Purbalingga;
- 3) Berfoto dengan Bakal Calon Wakil Bupati Purbalingga dengan memakai kaos seragam kegiatan tersebut.

Kemudian, terhadap 25 ASN, dalam rekomendasinya Komisi ASN menyatakan bahwa berdasarkan hasil kajian Dugaan Pelanggaran Nomor : 04/TM/PB/Kab/14.26/V/2020 tanggal 19 Mei 2020 dan berdasarkan bukti-bukti yang ada dan penelusuran data serta informasi oleh Komisi ASN, maka terbukti 25 ASN tersebut telah melakukan perbuatan melanggar netralitas ASN yaitu dengan :

1. Membuat yel-yel yang mengarah pada dukungan terhadap Bakal Calon Bupati Purbalingga;
2. Bahwa video tersebut dibuat pada saat kegiatan dinas yaitu kegiatan rapat rutin K3S bulanan;
3. Bahwa para ASN dalam video tersebut menggunakan seragam pramuka dan baju batik dengan papan nama dada serta tanda pengenal;
4. Bahwa video tersebut beredar di sosial media Facebook serta mendapatkan komentar negatif dari masyarakat.

Dalam suratnya, Komisi ASN merekomendasikan kepada Bupati Purbalingga selaku Pejabat Pembina Kepegawaian untuk Menjatuhkan sanksi moral berupa pernyataan terbuka sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri

Sipil terhadap 3 ASN dan 25 ASN yang melanggar netralitas ASN.

- 1) Menjatuhkan tindakan administratif atas rekomendasi Majelis Kode Etik apabila dalam pemeriksaan terdapat bukti-bukti pelanggaran lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 2) Melakukan pengawasan dan mengimbuu segenap ASN di lingkungan kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Purbalingga untuk tetap menjaga netralitas dalam berbagai kegiatan/aktivitas politik dan tidak mengarah pada keberpihakan atau konflik (benturan) kepentingan dalam melaksanakan tugas dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020.
- 3) Memberikan tindakan tegas terhadap ASN yang melakukan pelanggaran kode etik dan kode perilaku, serta netralitas ASN yang proses pelaksanaannya mengacu kepada ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - a. Komisi ASN juga mengharapkan agar rekomendasi tersebut dapat segera dilaksanakan dan dilaporkan pelaksanaan tindak lanjutnya kepada Komisi ASN dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari terhitung sejak diterimanya rekomendasi.
 - b. Apabila tidak ada tindak lanjut dari rekomendasi tersebut, maka data pelanggaran ASN tersebut akan dimasukkan ke dalam

- Aplikasi Detikdispen dan Sistem Aplikasi Pelayanan Kepegawaian (SAPK) sehingga akan menjadi catatan rekam jejak yang akan menjadi pertimbangan dalam pengembangan karir ASN tersebut.
- c. Untuk memastikan tindak lanjut terhadap sanksi ASN dan pengaruhnya terhadap pengembangan karir yang bersangkutan, maka Komisi ASN bersama BKN akan melakukan monitoring evaluasi dan tindak lanjut dalam setiap proses mutasi, promosi dan pengembangan kompetensi ASN dimaksud.
 - d. Komisi ASN juga menegaskan bahwa berdasarkan Pasal 33 Ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 2014 bahwa berdasarkan hasil pengawasan yang tidak ditindaklanjuti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 Ayat (3), Komisi ASN merekomendasikan kepada Presiden untuk menjatuhkan sanksi terhadap Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pejabat yang berwenang yang melanggar prinsip sistem merit dan ketentuan peraturan perundang-undangan

C. Penyebab Pelanggaran Netralitas ASN pada Pilkada Kabupaten Purbalingga

Terdapat berbagai alasan dibalik tingginya sekaligus menjabat sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Akibatnya, muncul berbagai macam dilemma yang tumbuh dalam diri ASN. Di satu sisi mereka adalah pegawai yang harus tetap bersikap netral dan

profesional dalam menjalankan pelayanan publiknya, namun di sisi lain, ASN ini diangkat, ditempatkan, dipindahkan dan diberhentikan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang berstatus pejabat politik. Selain itu, pelanggaran netralitas ini juga dapat dipicu karena kurangnya integritas ASN untuk bersikap netral, kurangnya pemahaman mengenai regulasi netralitas ASN yang dikeluarkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Reformasi Birokrasi tahun 2016 dan KASN tahun 2017.

Kedua, adanya tekanan struktural dari atasan. Dalam proses menuju Pilkada, kerap kali terjadi intervensi pimpinan atau ancaman yang datang dari pasangan calon maupun dari partai politik yang menaungi sehingga ASN berada dalam posisi terancam apabila tidak mengikuti perintah pimpinannya tersebut. Praktik ini

dirasa menguntungkan, karena ASN adalah pelaksana kebijakan dan pengelola sumber daya yang ada di dalam birokrasi, sehingga mereka dapat dijadikan alat bagi pejabat politik untuk dapat tetap mempertahankan kekuasaannya. Ketiga, lemahnya pengawasan. Lemahnya pemberian sanksi dan pengawasan bagi para pelanggar juga menjadi salah satu faktor pemicu terjadinya netralitas ASN. Sistem pengawasan terhadap pelanggaran netralitas ASN yang belum optimal yang disebabkan terbatasnya

penggunaan media sosial yang mendorong terjadinya keberpihakan.

D. Efektivitas Penegakan Netralitas ASN di Tengah Pandemi

Untuk dapat menegakkan netralitas ASN dalam Pilkada 2020, maka dilakukan beberapa upaya oleh berbagai institusi dan lembaga terkait. Sinergi bersama ini dilakukan melalui 2 tahapan, yaitu tindakan pencegahan serta tindakan penanganan. Tindakan pencegahan dapat dilakukan dengan meningkatkan Komitmen ASN, meningkatkan pemahaman pegawai ASN terhadap asas netralitas ASN, mengintensifikasi kegiatan promosi dan advokasi melalui media, meningkatkan efektivitas sistem whistleblowing sebagai alat pendeteksi dini pelanggaran dalam upaya menegakkan netralitas ASN, memperkuat dan mengefektifkan kinerja Satuan Tugas Penegakan Integritas dan Netralitas ASN yang telah dibentuk agar membentuk pejabat ASN yang kompeten, berdaya saing global, dan kompetitif di segala kondisi lingkungan yang bersifat dinamis, memperkuat peran dan posisi KASN sebagai lembaga yang mengawasi penerapan dan penegakan netralitas ASN, menyediakan sarana pengaduan yang terintegrasi dengan menjamin keamanan dan perlindungan hukum bagi masyarakat atau pelapor.

Selanjutnya, tindakan penanganan dilakukan melalui penegakan sanksi bagi ASN yang melakukan pelanggaran netralitas ditengah pandemi. Penegakan sanksi ini diatur dan ditegaskan dalam Surat keputusan Bersama (SKB) tentang pedoman pengawasan netralitas pegawai ASN dalam penyelenggaraan pilkada serentak tahun 2020. Melalui SKB tersebut, sanksi yang dijatuhkan pada ASN yang melakukan pelanggaran

netralitas berupa sanksi moral dan sanksi disiplin. Dalam kategori pelanggaran netralitas kampanye atau sosialisasi di media sosial seperti posting, comment, share, dan like, sanksi yang dijatuhkan merupakan sanksi moral pernyataan secara tertutup atau pernyataan secara terbuka. Dalam kategori pelanggaran netralitas turut serta dalam kampanye, dijatuhkan sanksi hukuman disiplin sedang dan hukuman disiplin berat apabila menggunakan fasilitas terkait jabatan dalam kegiatan kampanye atau bertindak yang dapat menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye.

E. Kewenangan Bawaslu sebagai Lembaga Pengawas Pemilu

Wewenang dalam penegakan hukum, sebenarnya merupakan domain dari hukum acara (hukum formil), oleh karenanya pengaturannya lebih banyak diatur oleh lembaga yang menjalaninya, kalau Bawaslu berarti diatur oleh Bawaslu sendiri melalui Perbawaslu, namun dasarnya tetap mengacu pada Undang- Undang sebagai payung hukum yang memberikan kewenangan secara murni (atributif).

Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 mengatur dan membagi fungsi Bawaslu dengan menggunakan diksi tugas, wewenang dan kewajiban yang sebenarnya ketiga diksi tersebut dalam tinjauan hukum administrasi sama-sama bermakna kewenangan meskipun penulis yakin ketiganya memiliki pengertian filosofis yang berbeda namun secara yuridis administrative ketiganya sama-sama bermakna kewenangan/wewenang.

Kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 28 dan 29 untuk

Bawaslu Provinsi dan Pasal 30,31, dan 32 untuk Panwas Kabupaten/Kota. Dalam Pasal 28 UU Nomor 1 tahun 2015 butir e dan i Bawaslu Provinsi berwenang meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang dan melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Sedangkan dalam Pasal 29 butir f UU Nomor 1 Tahun 2015 Bawaslu Provinsi melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Demikian juga Bawaslu Kabupaten/Kota memiliki kewenangan sebagaimana kewenangan Bawaslu Provinsi di atas yang diatur dalam Pasal 30 butir e dan I dan Pasal 32 butir f.

Lembaga penyelenggara tidak menggunakan ketentuan dalam pasal UU Pilkada karena pada saat itu masih dilakukan judicial review di MK tetapi kita menggunakan UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dengan asumsi bahwa penyelenggara Pemilu hanya terdiri dari satu lembaga penyelenggara teknis yaitu KPU, satu lembaga penyelenggara pengawas yaitu Bawaslu, dan satu lembaga penyelenggara pengawas etik yaitu DKPP sebagaimana bunyi pasal 22E UUD NRI 1945 yang kemudian mendapatkan legitimasi melalui pertimbangan hakim MK dalam putusan bernomor 072-073/PUU-II/2004. Dengan demikian, berarti kita merujuk pada ketentuan dalam 93 hingga 104. Dalam hal ini penulis memfokuskan pada kewenangan Bawaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Undang-Undang Pilkada, pasal 99 butir h juga memberikan wewenang kepada Bawaslu Provinsi untuk melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-

undangan, sedangkan Pasal 100 butir f Bawaslu berkewajiban melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Demikian juga Bawaslu Kabupaten/Kota, sama-sama memiliki wewenang sebagaimana wewenang Bawaslu Provinsi di atas yang diatur dalam Pasal 103 butir h dan Pasal 104 butir g.

Merujuk pada dasar hukum di atas, baik UU Pemilihan maupun UU Pemilu sama-sama memberi atribusi wewenang kepada Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota untuk melaksanakan wewenang lain yang diberikan peraturan perundang-undangan, sehingga memiliki kewenangan dalam menindaklanjuti temuan atas netralitas ASN apa bila delik pelanggarannya diatur di peraturan perundang-undangan lain diluar perundang-undangan kepiluan/pemilihan.

Tinjauan lain terkait wewenang Bawaslu dalam menangani netralitas ASN, dapat dilihat dari aspek hukum formil (hukum acara) dan fungsi pengawasan Bawaslu. Berkaitan dengan ini, Perbawaslu Nomor 6 Tahun 2018 dan Perbawaslu Nomor 14 tahun 2017 dapat dijadikan rujukan. Dalam pasal 3 Perbawaslu Nomor 6 Tahun 2018 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 ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu dan/atau*

Pemilihan serta melanggar kode etik dan/atau disiplin masing-masing embaga/instansi”

Mencermati bunyi pasal ini, maka perlu juga diketahui bahwa Bawaslu tidak hanya berfungsi sebagai penegak hukum tetapi juga sebagai pengawas pemilu termasuk pengawasan terhadap netralitas ASN, TNI, maupun Polri. Atas dasar itu wewenang Bawaslu dalam hal menangani netralitas ASN tidak hanya dalam kontek penegakan hukum ansich (pro justitia) tetapi juga dalam kontek melakukan pengawasan atau dengan kata lain pintu masuk wewenang Bawaslu dalam menangani netralitas ASN dapat melalui fungsi pengawasan dan dapat pula melalui fungsi penegakan hukum. Karena kedua fungsi tersebut bertumpuk di Bawaslu maka kewenangan Bawaslu bertambah luas dalam menangani netralitas ASN. Atas dasar ini pula limitasi waktu yang diberikan pasal 71 UU 1/2015 diatas, tidak memiliki korelasi dengan wewenang Bawaslu tetapi hanya mengatur rumusan delik manakala pasal yang dituduhkan merujuk pada pasal 71 tersebut.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka Bawaslu dapat aktif melakukan kerja-kerja pengawasan sebagaimana diatur dalam perbawaslu 6/2018 yang meliputi :

- a. Identifikasi potensi penyalahgunaan kewenangan, penggunaan anggaran, dan penggunaan fasilitas;
- b. Identifikasi potensi keterlibatan Pegawai ASN, Anggota TNI, dan Anggota Polri;
- c. Koordinasi dengan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia secara berjenjang serta KASN; dan

- d. Kerja sama dengan pemantau Pemilu dan media massa serta masyarakat untuk mengawasi.

Hasil kerja-kerja pengawasan, dapat berupa temuan sebagai salah satu pintu masuk untuk melakukan penegakan hukum (pro justitia) karena selain temuan ada sumber lain yang dapat digunakan Bawaslu untuk melakukan pro justitia yaitu laporan.

Dalam melakukan kajian terhadap temuan atau laporan Bawaslu juga berwenang meminta kehadiran pelapor, terlapor, pihak yang diduga sebagai pelaku pelanggaran, saksi, untuk diklarifikasi atau ahli untuk didengar keterangannya di bawah sumpah. Hasil kajian dapat berupa hal-hal sebagai berikut:

1. Pelanggaran netralitas ASN yang ditentukan dalam UU Pemilihan
2. Pelanggaran netralitas ASN yang ditentukan oleh perundang-undangan diluar pemilihan
3. Bukan pelanggaran netralitas ASN.

Pelanggaran netralitas ASN yang melanggar UU Pemilihan direkomendasikan ke KPU atau ke Kepolisian manakala berupa pelanggaran pidana pemilihan, sedangkan apa bila hasil kajian tidak ditemukan pelanggaran netralitas ASN maka proses penanganan dihentikan namun apa bila berupa pelanggaran terhadap ketentuan diluar UU Pemilihan, Bawaslu meneruskan kepada instansi yang berwenang (Pasal 32 Perbawaslu Nomor 14 tahun 2017).

PENUTUP

A. Kesimpulan

ASN yang tidak netral di Kabupaten Purbalingga belum memahami bahwa asas netralitas harus tetap terjaga meskipun belum masuk pada masa kampanye. Sesuai aturan bahwa ASN harus tetap netral baik sebelum masa kampanye, selama, maupun sesudah masa kampanye.

Temuan dari Bawaslu Kabupaten Purbalinggadengan banyaknya ASN yang tidak netral terjadi baik sebelum masuk masa kampanye dan selama masa kampanye. Bentuk pelanggaran yang dilakukan ASN tersebut adalah menghadiri deklarasi dukungan Calon, kampanye, pemberian sembako dan kehadiran sebagai peserta kampanye dan pemantapan kader.

B. Rekomendasi/Saran

Setelah melakukan penelitian dan analisis terhadap hasil penelitian serta memberikan kesimpulan, maka berikut saran-saran yang bisa peneliti rekomendasikan:

- a) Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kepala Daerah harus lebih intens dalam melakukan pengawasan kepada Aparatur Sipil Negara (ASN) di Kabupaten Purbalingga.
- b) Pemerintah Kabupaten Purbalinggayaitu Bupati Purbalingga yang juga petanaha harus memberikan sanksi yang tegas sesuai aturan yang ada kepada ASN yang tidak netral agar tidak

melakukan hal yang sama lagi.

- c) ASN di Kabupaten Purbalingga harus lebih memahami undang-undang ASN, pemilu dan Displin PNS.
- d) Kepala BKPP dan Kepala Inspektorat seharusnya lebih menjaga netralitas dan tidak terpengaruh oleh politik.
- e) Perlu pola penanganan pengaturan hukum penegakan pelanggaran netralitas ASN dalam Pemilu dan Pilkada yang terintegritas antara pejabat pembina kepegawaian, Badan Kepegawaian, dan KASN serta Lembaga penyelenggara Pemilu/Pemilihan.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Abdulkadir Muhammad, 2004, Hukum Dan Penelitian Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung

Ramlan Surbakti, 2008, Sistem Pemilu Dan Tatanan Politik Demokrasi, dalam Ramlan Surbakti, dkk (e.d), Perekayasaan Sistem Pemilu Untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis, Kemitraan, Jakarta,

S.Tarmudji, 1994, Profesionalitas Aparatur Negara Dalam Meningkatkan Pelayanan Publik, Bina Aksara, Jakarta

Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, 2015, Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat, Rajawali Pers, Jakarta

JURNAL

Martini, Rina. 2015. Netralitas Birokrasi Pada Pilgub Jateng 2013. Jurnal Ilmu Sosial,

Mat Zudi, Arief Hidayat, Untung Sri Hardjanto. 2012. Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Kepala Daerah. Diponegoro Law Jurnal, Vol 1, No. 4, 2012

Mokhsen, Nuraida. 2018. FGD Sistem Pengawasan KASN Terhadap Pelaksanaan Asas Netralitas ASN, Jakarta 21 Mei 2018

PERATURAN UNDANGAN

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

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

Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, dan peraturan turunan lain yang dikeluarkan oleh pemerintah, Presiden maupun oleh kementerian

SE Menpan RB No B/71.M.SM.00.00/2017 tentang larangan PNS melakukan perbuatan yang mengarah pada keberpihakan salah satu calon atau perbuatan yang mengindikasikan terlibat dalam politik praktis/berafiliasi dengan partai politik,