

**PENCEGAHAN DAN PENINDAKAN PELANGGARAN NETRALITAS APARATUR SIPIL  
NEGARA (ASN) OLEH BAWASLU KOTA PALOPO PADA PEMILU 2019**

**Asbudi Dwi Saputra**

Fakultas Hukum  
Universitas Andi Djemma Palopo  
[asbudidwi08@gmail.com](mailto:asbudidwi08@gmail.com)

**Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Upaya Pencegahan dan Penindakan Pelanggaran Netralitas ASN oleh Bawaslu Kota Palopo pada Pemilu 2019 dan faktor-faktor penghambat efektivitas penegakan pelanggaran netralitas ASN. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis empiris disajikan secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Bawaslu Kota Palopo telah melakukan upaya pencegahan (*preventif*) untuk meminimalisir pelanggaran terhadap netralitas ASN diantaranya mengirimkan surat himbauan ke berbagai pihak dan kantor-kantor pemerintahan, membagikan brosur/*leaflet* mengenai asas dan aturan netralitas ASN, melakukan kegiatan sosialisasi mengenai netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) untuk meningkatkan pemahaman ASN, memberikan advokasi melalui media baik cetak, elektronik maupun online, meningkatkan pengawasan Netralitas ASN pada saat kampanye serta meningkatkan partisipasi masyarakat dalam melakukan pengawasan Netralitas ASN.

**Kata Kunci:** *Pencegahan, Penindakan, Netralitas, ASN*

**Pendahuluan**

Pengertian netralitas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah keadaan dan sikap netral, dalam arti tidak memihak, atau bebas. Menurut Nuraida Mokhsen (2018) netralitas ASN mengandung makna impartiality yaitu bebas kepentingan, bebas intervensi, bebas pengaruh, adil, objektif, dan tidak memihak. Sementara itu Marbun dalam Sri Hartini (2009) menyampaikan bahwa netralitas adalah bebasnya Pegawai Negeri Sipil dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan partai politik tertentu atau tidak berperan dalam proses politik.

Berkaitan dengan definisi lain dari netralitas disampaikan juga oleh Rina Martini (2015), lebih dikaitkan dengan netralitas birokrasi, disebutkan bahwa Netralitas birokrasi yakni menempatkan pemerintah sebagai 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.

Menurut La Ode Muh. Yamin (2013), ada dua indikator utama dari netralitas politik, yaitu: a. Tidak terlibat, dalam arti tidak menjadi tim sukses calon kandidat pada masa kampanye atau menjadi peserta kampanye baik dengan menggunakan

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

Netralitas ASN selalu menjadi isu dan pemberitaan yang banyak mendapat sorotan publik khususnya pada saat menjelang, pelaksanaan, hingga berakhirnya pemilu, baik pemilu Presiden, Legislatif, maupun Pemilu Kepala Daerah. Fakta pelanggaran netralitas ASN tidak dapat dipungkiri dari beberapa kasus yang terjadi, seperti keterlibatan dalam kegiatan kampanye, menggunakan fasilitas negara terkait tugas jabatan, membuat keputusan atau tindakan yang memihak konstituennya, mengadakan kegiatan yang mengarah pada keberpihakan terhadap pasangan calon peserta Pemilihan Umum (PEMILU), dan lain sebagainya.

Para ASN dihadapkan pada dilema antara netralitas dan loyalitas terhadap atasan. Keterlibatan ASN dalam politik bukan pertama kali terjadi di Pemilihan Umum, hal tersebut terjadi

karena ASN memiliki posisi yang strategis didalam pemerintahan. Banyak sekali ASN yang kedapatan berpolitik praktis, sehingga hal tersebut telah melanggar asas netralitas ASN itu sendiri. Ketidaknetralan dari ASN ini memberikan dampak atau akibat yang mungkin saja bisa menguntungkan salah satu pihak.

Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) merupakan badan independen yang dibentuk dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemilihan umum yang berintegritas dan berkepercayaan sesuai dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (Luberjurdil). Pemilu yang berintegritas akan dapat membangun kepercayaan publik terhadap berbagai lembaga politik. Selain daripada itu integritas pemilu juga dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan mampu meredam aktivitas protes massa.

Bawaslu mengawasi kepatuhan semua pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pesta demokrasi, yakni penyelenggaraan pemilihan presiden, pemilihan legislative, maupun pemilihan kepala daerah, termasuk mengawasi kepatuhan netralitas ASN, netralitas anggota TNI, dan netralitas anggota Kepolisian RI. Dalam hal itu bawaslu mempunyai kewenangan menerbitkan rekomendasi kepada instansi yang berwenang menjatuhkan sanksi terhadap pihak yang melakukan pelanggaran.

Sehubungan pelaksanaan Tahapan Penyelenggaraan Kampanye Pemilihan Umum Tahun 2019, sebenarnya telah diatur hal-hal yang menjadi ketentuan dan larangan dalam pelaksanaan Pemilu 2019 sebagai berikut:

- 1) Pasal 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.
- 2) 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".
- 3) Pasal 9 ayat (2) UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, "Pegawai ASN harus bebas daripengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik".

#### Larangan dan Sanksi

- 1) Pasal 280 ayat (2) huruf f dan g UU No. 7 Tahun 2017, "pelaksana dan/atau tim kampanye dalam kegiatan Kampanye Pemilu dilarang mengikutsertakan aparatur sipil negara, anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, kepala desa; perangkat desa". Sanksi berdasarkan Pasal 521 UU 7 Tahun 2017, "dipidana penjara

paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000";

- 2) Pasal 280 ayat (3) UU No. 7 Tahun 2017, "aparatur sipil Negara, anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Republik Indonesia dilarang ikut serta sebagai pelaksana dan tim Kampanye Pemilu". Sanksi berdasarkan Pasal 494 UU 7 Tahun 2017, "dipidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000";
- 3) Pasal 4 angka 12 PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, "setiap PNS dilarang memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara:
  - a. ikut serta sebagai pelaksana kampanye;
  - b. menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;
  - c. sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain.
- 4) Pasal angka 13 PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, "setiap PNS dilarang memberikan dukungan kepada calon Presiden/wakil Presiden dengan cara: membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau 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 pembebanan barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat".

Kemudian dalam menjaga netralitas ASN dan mencegah terjadinya pelanggaran yang dilakukan oleh ASN pada Pemilu 2019, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) telah melakukan pencegahan yang merupakan upaya preventif terhadap potensi-potensi pelanggaran Pemilu. Upaya pencegahan tersebut dimaksudkan untuk meminimalisasi potensi pelanggaran atas netralitas ASN. Kemudian dari segi Penindakan Berdasarkan data Bawaslu Kota Palopo pada pemilu tahun 2019 di Kota Palopo terdapat 6 (enam) Aparatur Sipil Negara (ASN) yang diproses di Bawaslu Kota Palopo. Dari 6 (enam) Aparatur Sipil Negara (ASN) tersebut 5 (lima) diantaranya telah diputuskan bersalah oleh Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) dan telah direkomendasikan untuk diberikan sanksi.

Berdasarkan data di atas terlihat masih terdapatnya pelanggaran atas netralitas yang dilakukan oleh oknum ASN sehingga menjadi pertanyaan Upaya apa yang dilakukan Bawaslu

Kota Palopo dalam hal pencegahan dan penindakan netralitas ASN serta faktor-faktor penghambat efektivitas penegakan pelanggaran Netralitas ASN.

## **METODE PENELITIAN**

### **Jenis Penelitian**

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis empiris dan disajikan secara kualitatif, hal ini dikarenakan penelitian ini menggunakan data sekunder dan data primer dalam mengkaji Upaya Pencegahan dan Penindakan Pelanggaran Netralitas oleh Bawaslu Kota Palopo pada Pemilu 2019 dan faktor-faktor penghambat penegakan pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara ASN.

### **Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Kota Palopo, sesuai tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah, untuk mengetahui upaya Pencegahan dan Penindakan Pelanggaran Netralitas oleh Bawaslu Kota Palopo pada Pemilu 2019, serta mengetahui dan faktor-faktor penghambat penegakan pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara ASN.

### **Teknik Pengumpulan Data**

#### **1. Wawancara**

Wawancara dilakukan secara struktur yaitu dengan menggunakan pertanyaan-pertanyaan yang telah dipersiapkan sebagai pedoman ditunjukkan langsung kepada Bawaslu Kota Palopo, guna mengetahui dan memahami upaya-upaya dalam melakukan pencegahan dan penindakan pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN).

#### **2. Studi pustaka**

Pengumpulan data dilakukan dengan cara mempelajari dan membaca serta mengutip materi yang telah diperlukan seperti buku-buku literatur dan dokumen-dokumen yang berhubungan dengan permasalahan netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN).

### **Teknik Analisis Data**

Analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif. Yaitu menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang tersusun secara teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih dan efektif. Sehingga memudahkan interpretasi dan pemahaman hasil analisis. Data dalam hal ini akan diuraikan dalam kalimat-kalimat yang tersusun secara sistematis sehingga diperlukan gambaran yang jelas dan pada akhirnya dapat ditarik kesimpulan secara induktif sebagai jawaban singkat dari permasalahan yang diteliti.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Pencegahan bertujuan agar pelanggaran Pemilu tidak terjadi. Bawaslu Kabupaten/Kota memiliki tugas pencegahan terhadap pelanggaran

pemilu dan sengketa proses Pemilu telah diatur dalam Pasal 101 ayat 1 Undang-undang Nomor 7 tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Pencegahan dilakukan dengan melihat potensi pelanggaran yang dapat terjadi saat pemilu berlangsung. Bentuk pencegahan yang dilakukan oleh Bawaslu Kota Palopo adalah dengan:

1. Mengirimkan surat himbauan ke berbagai pihak dan Stakeholder diantaranya :
  - a. Himbauan netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) ke Walikota Palopo dengan nomor surat : 0761/SN-23/PM.04/X/2018.
  - b. Himbauan netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) ke SKPD se-Kota Palopo dengan nomor surat : 009/SN-23/PM.00.02/I/2019
  - c. Himbauan Aparatur Sipil Negara (ASN) ke Kepala Sekolah se-Kota Palopo dengan nomor surat: 0040/SN-23/PM.00.02/III/2019
  - d. Himbauan kegiatan karnaval dan sosialisasi politik uang dan netralitas asn dengan nomor surat: 018/SN-23/PM.00.02/I/2019
  - e. Himbauan Netralitas ASN ke Seluruh Kantor Kecamatan dan Kelurahan Se-Kota Palopo yang dikirimkan oleh Panwaslu Kecamatan di Kota Palopo.
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 Kota Palopo dan Panwaslu Kecamatan se-Kota Palopo 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 advokasi melalui media baik cetak, elektronik maupun online mengenai Netralitas ASN.
5. Meningkatkan pengawasan pada saat kampanye. Jaringan pengawas pemilu di Kota Palopo melakukan pengawasan melekat disetiap kegiatan kampanye, dimana ketika menemukan ada ASN yang ikut dalam kampanye tersebut segera memberikan edukasi dan penyampaian larangan agar tidak ikut secara aktif dalam kegiatan tersebut.
6. Peningkatan partisipasi masyarakat dalam melakukan pengawasan Netralitas ASN. Bawaslu Kota Palopo dan jaringan Panwaslu Kecamatan mengadakan sosialisai mengenai pengawasan Partisipatif Pemilu 2019. Sosialisasi ini diharapkan menumbuhkan

tingkat kesadaran partisipasi masyarakat, keterlibatan masyarakat untuk memberikan laporan dugaan dan kesediaan memberikan kesaksian ketika menemukan pelanggaran Netralitas ASN.

*(Wawancara Komisioner Bawaslu Kota Palopo, Ahmad Ali tanggal 02 Oktober 2020)*

### **Penindakan Netralitas ASN**

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 (Wahyuni, Tri, 2018).

Penindakan merupakan serangkaian proses penanganan pelanggaran dan penanganan sengketa dengan SOP yang telah ditetapkan. Pengaruh dari penindakan sendiri adalah untuk meminimalisir supaya pelanggaran serupa tidak terjadi kembali. Bentuk dari penindakan yang dilakukan Bawaslu Kota Palopo antara lain melakukan mekanisme penanganan pelanggaran. Pasal 102 ayat (2) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 telah mengamanatkan tugas kepada Bawaslu Kabupaten/Kota untuk melakukan penindakan atas pelanggaran pemilu, dengan cara:

- a. Menyampaikan hasil pengawasan di wilayah Kabupaten/Kota kepada Bawaslu Propinsi atas dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan/atau dugaan tindak pidana Pemilu di wilayah Kabupaten/Kota;
- b. Menginvestigasi informasi awal atas dugaan pelanggaran Pemilu di wilayah Kabupaten/Kota;
- c. Memeriksa dan mengkaji dugaan pelanggaran Pemilu di wilayah Kabupaten/Kota;
- d. Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu; dan
- e. Merekomendasikan tindak lanjut pengawasan atas pelanggaran Pemilu di wilayah Kabupaten/Kota kepada Propinsi.

Pengawas Pemilu dituntut untuk dapat memprosesnya dalam jangka waktu sesuai Undang-Undang dan Perbawaslu yakni maksimal 7 hari dan jika diperlukan dapat diperpanjang menjadi 14 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 dimana Bawaslu secara mandiri

menemukan bentuk pelanggaran pemilu yang dilakukan ASN dan yang kedua Bawaslu mendapatkan laporan dari pihak yang melaporkan kepada Bawaslu tentang dugaan terjadinya pelanggaran Netralitas ASN.

Berikut penanganan Penindakan pelanggaran Netralitas ASN yang dilakukan oleh Bawaslu Kota Palopo:

- 1) Keterlibatan ASN Mengkampanyekan Peserta Pemilu Tahun 2019 Di Media Sosial.

Keterlibatan oknum ASN XXX yang merupakan staf sub bagian demokratisasi Badan Kesbangpol dan Linmas Kota Palopo, ditemukan oleh Bawaslu Kota Palopo membagikan kiriman yang mengandung unsur kampanye dan di proses penanganan pelanggaran di Bawaslu Kota Palopo.

Berdasarkan hasil penelitian dan pemeriksaan terhadap temuan dan hasil kajian Bawaslu Kota Palopo tentang temuan nomor 001/TM/PL/Kot/27.03/XI/2018 dengan kesimpulan merupakan pelanggaran netralitas ASN dan ditindaklanjuti ke Komisi Aparatur sipil negara (KASN). Kemudian terbit Surat Komisi Aparatur Sipil Negara Nomor B-1001/Kasn/3/2019 yang Menyebutkan Terkait Dengan Pelanggaran Yang Dilakukan Oleh Oknum ASN membagikan kiriman disertai hastag yang mengandung unsur kampanye, merupakan tindakan yang dapat dipersepsikan sebagai keberpihakan pada salah satu calon anggota legislatif sehingga melanggar beberapa aturan antara lain : 1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN dalam pasal 2 huruf d, 2) Surat Komisi aparat sipil negara nomor : b-2900/KASN/11/2017 tanggal 10 November 2017, 3) Surat Menteri Pendayagunaan Aparatur sipil negara dan reformasi birokrasi nomor B/17/M.SM.00.00/2017 Tanggal 27 Desember 2017 dan KASN merekomendasikan kepada Walikota Palopo sebagai pejabat Pembina kepegawaian untuk memberikan sanksi disiplin sedang kepada ASN tersebut yang pelaksanaannya mengacu kepada Peraturan pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang disiplin PNS.

- 2) Keterlibatan oknum Aparatur Sipil Negara (ASN) membagikan bahan kampanye selebaran contoh surat suara.

Keterlibatan oknum Aparatur Sipil Negara (ASN) XXX merupakan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang menjabat sebagai Lurah Batu Walenrang mengundang warga/masyarakat, RT/RW sebanyak 10 (sepuluh) orang untuk hadir pada tanggal 27 maret 2019 di kantor Kelurahan Batu Walenrang. Dimana dalam pertemuan tersebut dilakukan pembahasan dana kelurahan, kebersihan, gotong royong dan kerja bakti. Setelah acara tersebut selesai, oknum lurah tersebut memberikan selebaran bahan kampanye kepada

sdr. Sumari Syam (Ketua RW 03/Pensiunan PNS) dengan tujuan untuk mengingatkan kepada warga agar pada tanggal 17 April 2019 untuk memberikan hak pilih dalam pemilu dan terlapor mendukung program calon legislative/peserta pemilu yang tercantum dalam selebaran bahan kampanye tersebut. Contoh surat suara yang dibagikan memuat antara lain : 1) Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden IR. JOKO WIDODO DAN KH. MA'RUF AMIN nomor urut 01. 2) Calon Anggota DPR RI Partai Nasdem Rusdi Masse Mappesau daerah pemilihan 3 Sulawesi Selatan nomor urut 01. 3) calon anggota DPRD Provinsi Sulawesi Selatan Daerah Pemilihan 11 Wirawan Aziz Maga Partai Nasdem nomor urut 10, dan 4) beberapa calon anggota DPRD Kota Palopo Daerah Pemilihan 2 Partai Nasdem. Keterlibatan ASN ini ditemukan oleh Panwaslu Kecamatan Telluwanua dan diteruskan ke Bawaslu Kota Palopo untuk ditindak lanjuti.

Berdasarkan hasil penelitian dan pemeriksaan terhadap temuan dan hasil kajian Badan Bawaslu Kota Palopo tentang laporan/temuan nomor 006/TM/PL/TPP/Kot/27.03/III/2019 Tanggal 27 Maret 2019 dengan memenuhi unsur ditindaklanjuti ke Komisi Aparatur sipil negara (KASN) sentra Gakkumdu Kota Palopo (Pembahasan II). Berdasarkan surat komisi aparat sipil negara nomor: B-1894/KASN/6/2019 menyimpulkan ASN tersebut telah melakukan pelanggaran terkait netralitas ASN oleh XXX yang membagikan selebaran bahan kampanye, berupa surat suara yang telah menunjukkan keberpihakan/menguntungkan kepada salah satu calon anggota legislatif.

Tindakan yang dimaksud merupakan tindakan berpolitik praktis dan PNS dilarang untuk melakukannya sebagaimana disebutkan dalam Surat Edaran Komisi Aparatur Sipil Negara Nomor: 2-900/KASN/11/2017 Tanggal 10 November 2017 dan surat Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor: B-71/M.SM.00.00/2017 tanggal 27 Desember 2017, bahwa ASN dilarang melakukan kegiatan yang mengarah pada keberpihakan atau berpolitik praktis/berafiliasi dengan partai politik. ASN tersebut harusnya memahami bahwa tindakannya berpotensi melanggar ketentuan peraturan perundangan dan seharusnya menjadi contoh bagi ASN lainnya untuk tidak melakukan perbuatan berpolitik praktis. Kemudian disebutkan KASN merekomendasikan kepada Walikota Palopo sebagai pejabat Pembina kepegawaian untuk memberikan sanksi disiplin sedang kepada ASN atas nama XXX (Lurah Batu Walenrang/Pemkot Palopo) yang pelaksanaannya mengacu kepada Peraturan pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang disiplin PNS.

3) Keterlibatan ASN membagikan bahan kampanye selebaran contoh surat suara.

Keterlibatan ASN yang bernama XXX dalam mendukung salah satu calon Presiden dan Wakil Presiden serta calon Anggota Legislatif pada pemilihan umum tahun 2019. Dugaan pelanggaran tersebut didapat berdasarkan hasil pengawasan aktif jajaran Panwaslu Kecamatan Wara Utara dan kegiatan investigasi untuk mengumpulkan bukti-bukti. Berdasarkan keterangan saksi yang bernama Ramadan selaku ketua RT Kelurahan Salobulo menyebutkan dihubungi oleh saudara XXX untuk datang ke kantor Lurah Salobulo kemudian diberikan perintah untuk membagikan dan mendokumentasikan penyebaran kampanye kepada seluruh ketua RT se-Kelurahan Salobulo Kecamatan Wara Utara Kota Palopo. Barang bukti yang ditemukan merupakan dokumentasi foto terlihat beberapa saksi memegang bahan kampanye dalam bentuk stiker/poster. Hal ini membenarkan dugaan pelanggaran oleh oknum aparat sipil negara dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum yaitu terlibat melakukan kampanye mendukung salah satu calon presiden dan wakil presiden serta beberapa calon anggota legislatif sesuai dengan barang bukti. Keterlibatan ASN ini kemudian ditindaklanjuti oleh Bawaslu Kota Palopo.

Berdasarkan hasil penelitian dan pemeriksaan terhadap temuan dan hasil kajian Badan Bawaslu Kota Palopo tentang laporan/temuan nomor: 007/TM/PL/TPP/KOT/27.03/IV/2019 tanggal 05 April 2019 dengan status memenuhi unsur ditindaklanjuti ke Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) sentra Gakkumdu Kota Palopo (pembahasan II). Berdasarkan surat dari Komisi Aparatur Sipil Negara Nomor: B-1950/KASN/6/2019, menyebutkan kesimpulan terkait dengan pelanggaran dilakukan oleh sdr. XXX yang telah menyerahkan selebaran bahan kampanye dan memerintahkan untuk membagikannya kepada warga RT/RW, terbukti telah menunjukkan keberpihakan/ menguntungkan kepada salah satu pasangan calon presiden dan wakil presiden, serta calon anggota legislative. Tindakan dimaksud merupakan tindakan berpolitik praktis dan PNS dilarang untuk melakukannya sebagaimana disebutkan dalam surat edaran Komisi Aparatur Sipil Negara Nomor: 2900/KASN/11/2017 tanggal 10 November 2017 dan surat Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor: B-71/M.SM.00.00/2017 tanggal 27 Desember 2017, bahwa ASN dilarang melakukan kegiatan yang mengarah pada keberpihakan atau berpolitik praktis/berafiliasi dengan partai politik. ASN tersebut harusnya memahami bahwa tindakannya

berpotensi melanggar ketentuan peraturan perundangan dan seharusnya menjadi contoh bagi ASN lainnya untuk tidak melakukan perbuatan berpolitik praktis kemudian disebutkan KASN merekomendasikan kepada Walikota Palopo sebagai pejabat pembina kepegawaian untuk memberikan sanksi disiplin sedang kepada ASN atas nama sdr.XXX (Lurah Salobulo/Pemkot Palopo) yang pelaksanaannya mengacu kepada peraturan pemerintah nomor 53 tahun 2010 tentang disiplin PNS.

- 4) Keterlibatan ASN mengkampanyekan Peserta Pemilu Tahun 2019 di Media Sosial.

Bawaslu Kota Palopo melakukan pengawasan kampanye, baik kampanye tatap muka maupun kampanye yang dilaksanakan di media sosial, Bawaslu Kota Palopo menemukan dugaan pelanggaran netralitas ASN di media sosial *facebook* dimana seseorang dengan nama akun *facebook* XXX ditemukan adanya postingan (Gambar calon anggota DPR RI, Amran, SE) dan diketahui bahwa XXX alias XXX merupakan aparatur sipil negara (ASN) Kota Palopo. Yang menjabat sebagai kepala bagian kerjasama daerah sekretariat daerah Kota Palopo. Pada unggahan ASN tersebut melalui media sosial *facebook* terdapat gambar foto calon anggota legislatif DPR RI atas nama Amran, SE dari daerah pemilihannya, disertai *hashtag* yang mengandung unsur kampanye pada tanggal 24 Desember 2018 dan 3 Januari 2019.

Berdasarkan hasil penelitian dan pemeriksaan terhadap temuan dan hasil kajian badan bawaslu kota palopo tentang laporan/temuan nomor: 005/TM/PL/Kot/27.03/I/2019 dengan status merupakan pelanggaran netralitas aparatur sipil negara dan ditindaklanjuti ke Komisi Aparatur Sipil Negara. Berdasarkan surat Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) nomor: B-988/KASN/3/2019 hal : rekomendasi atas pelanggaran netralitas ASN a.n. XXX, menyebutkan terkait dengan adanya pelanggaran yang dilakukan oleh ASN a.n. XXX yang mengunggah gambar foto salah satu calon anggota legislatif DPR RI lengkap dengan lambang partai, nomor urut dan daerah pemilihannya beserta kata-kata “mantap opu” dan *hashtag* *#wakilkita*, *#masa depan kita*, merupakan tindakan yang dipersepsikan sebagai keberpihakan pada salah satu calon anggota legislatif. Tindakan yang dimaksud dilarang melakukannya sebagaimana disebutkan dalam Surat Edaran Komisi Aparatur Sipil Negara Nomor: 2-900/KASN/11/2017 Tanggal 10 November 2017 dan Surat Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor: B-71/M.SM.00.00/2017 Tanggal 27 Desember 2017. Selaku ASN yang masih aktif seharusnya sudah memahami bahwa tindakannya berpotensi melanggar ketentuan peraturan

perundangam dan seharusnya menjadi contoh bagi ASN lainnya untuk tidak melakukan perbuatan yang dapat diindikasikan merupakan perbuatan berpolitik praktis, kemudian kasn merekomendasikan kepada Walikota Palopo sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian untuk memberikan sanksi disiplin sedang kepada ASN atas nama XXX yang pelaksanaannya mengacu kepada peraturan pemerintah nomor 53 tahun 2019 tentang disiplin PNS.

- 5) Keterlibatan ASN bernama XXX yang merupakan guru pendidikan agama Islam di SMP Satap Raja Kabupaten Luwu

ASN bernama XXX yang merupakan guru pendidikan agama Islam di SMP Satap Raja Kabupaten Luwu menghadiri acara kampanye Bapak Muchtar Lutfi Mutty (Caleg DPR-RI No.2 Nasdem), pada tanggal 7 Januari 2019 di perumahan Graha Jannah Kelurahan Songka Kota Palopo dan beliau bertindak sebagai pembaca doa dan moderator pada kegiatan tersebut. Kehadiran ASN tersebut tentu menyalahi aturan yang ada dan acara ini sangat bersifat politik sehingga Bawaslu Kota Palopo mengambil tindakan untuk segera memproses ASN tersebut dan hasilnya berdasarkan nomor laporan/temuan nomor: 004/TM/PL/KOT/27.03/I/2019 terbukti merupakan pelanggaran netralitas ASN dan ditindaklanjuti ke Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Dalam surat Komisi Aparatur Sipil Negara Nomor: B-830/KASN/3/2019 Perihal Rekomendasi atas Pelanggaran Netralitas ASN Pada tanggal 13 Maret 2019 menyebutkan bahwa tindakan yang dilakukan oleh Sdr. XXX merupakan tindakan berpolitik praktis dan ASN dilarang untuk melakukannya sebagaimana disebutkan dalam surat edaran Komisi Aparatur Sipil Negara dan Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi. Kemudian disebutkan pula rekomendasi kepada Bupati Luwu sebagai pejabat Pembina kepegawaian untuk memberikan sanksi hukuman disiplin sedang kepada ASN atas nama sdr. XXX yang pelaksanaannya mengacu kepada peraturan pemerintah nomor 53 tahun 2010 tentang disiplin PNS.

- 6) Keterlibatan ASN Bernama XXX yang juga merupakan Sekertaris Kelurahan Boting Kota Palopo.

ASN Bernama XXX yang juga merupakan Sekertaris Kelurahan Boting Kota Palopo yang mengadiri acara Peresmian Markas Besar (MABES) PAS 08 (PRABOWO SANDI) Kota Palopo, di Jalan Batara dibuktikan dengan photo kehadiran yang bersangkutan dengan menggunakan Seragam bertuliskan PAS 08 Prabowo-Sandi. Berdasarkan fakta lapangan dan keterangan yang didapatkan dari saksi melalui

proses klarifikasi, diduga melakukan pelanggaran tahapan Kampanye Pemilu 2019 terkait keterlibatan dan netralitas ASN serta pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu karena menghadiri acara Peresmian Markas Besar (MABES) PAS 08 (PRABOWO SANDI) Kota Palopo di Jalan Batara. Kehadiran ASN tersebut tentu menyalahi aturan yang ada dan acara ini sangat bersifat politik sehingga Bawaslu Kota Palopo Mengambil tindakan untuk segera memproses ASN tersebut dan hasilnya berdasarkan nomor laporan/temuan nomor 002/TM/PL/Kot/27.03/XII/2018 terbukti merupakan pelanggaran netralitas ASN dan ditindak lanjuti Ke Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN).

Dari beberapa pelanggaran yang ditangani oleh Bawaslu Kota Palopo terdapat beberapa factor yang menyebabkan Aparatur Sipil Negara (ASN tersebut melakukan pelanggaran Netralitas ASN diantaranya:

- a. Banyak ASN tidak memahami prinsip-prinsip netralitas dan tidak menyadari bahwa apa yang mereka lakukan melanggar ketentuan yang berlaku.
- b. Kesadaran pegawai ASN yang masih rendah akan pentingnya bersikap netral dalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik serta menganggap keberpihakan merupakan sesuatu yang lumrah.
- c. 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.
- d. Hubungan Kekeluargaan Hubungan kekeluargaan antara ASN dengan calon anggota DPR/DPRD sangat memengaruhi netralitas. Hal ini sangat berpengaruh dalam penentuan sikap politik ASN. Jika ASN mempunyai saudara yang terlibat dalam pencalonan anggota DPRD, tentunya mereka tidak akan membiarkan sudaranya berjuang sendiri dalam mencapai cita-citanya untuk terpilih sebagai Anggota DPR/DPRD.

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 (Zudi, Mat dkk, 2012). Menuju sistem politik demokratis perlu dukungan banyak pihak, dan PNS yang netral menjadi salah satu pilarnya. Tatanan kehidupan politik yang demokratis di daerah saat ini akan diuji melalui penyelenggaraan pilkada, yang salah satu indikatornya adalah netralitas aparatur birokrasi pemerintah. Hanya dengan sosok aparatur negara yang netral inilah bangunan

demokrasi akan terwujud dengan kokoh. Karena ASN yang melayani publik dengan sepenuh hati, akan mempercepat tercapainya kesejahteraan, (Sudrajat, Tatang, 2015).

### **Faktor-faktor penghambat Efektivitas penegakan hukum netralitas ASN**

Menurut pendapat yang dikemukakan oleh Friedman, bahwa sistem hukum meliputi substansi, struktur, dan budaya hukum, berikut uraian masing-masing elemen, yaitu pertama, Substansi hukum adalah aturan, norma dan pola tingkah laku manusia yang berada dalam sistem itu. Pengertian substansi tidak hanya terbatas pada hukum tertulis, tetapi juga hukum yang hidup dan berlaku dalam masyarakat; kedua, struktur hukum adalah yang merupakan institusional kedalam lintas hukum seperti pengadilan tingkat pertama, banding dan kasasi, serta integrated criminal justice system; ketiga, budaya hukum adalah sikap-sikap dan nilai-nilai yang berhubungan dengan hukum, yang terkait dengan tingkah laku yang berhubungan hukum dengan lembaganya, baik positif maupun negative (Basuki, Suharsono Agung, 2010).

### **Substansi Hukum**

1. Keterlibatan ASN dalam pelaksanaan kampanye tidak bisa dijerat jika hanya sebatas peserta kampanye, sebagaimana dalam pasal 280 ayat (3) Undang – undang 7 Tahun 2017 menyebutkan bahwa “Setiap orang sebagaimana dimaksud ayat (2) dilarang ikut serta sebagai **pelaksana dan tim kampanye Pemilu**”. Kemudian jika ASN tersebut memang adalah seorang pelaksana dan tim kampanye tentunya pembuktiannya melalui SK, hal yang tidak mungkin jika ASN tersebut tertera nama dalam SK pelaksana dan tim kampanye.
2. Dalam Pasal 282 dan pasal 283 jo Pasal 547 tidak ada sanksi bagi ASN, sanksi hanya berlaku bagi Pejabat Negara.

Pasal 282 :

*“Pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri, serta kepala desa dilarang membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu Peserta Pemilu selama masa Kampanye.”*

Pasal 283:

*(1) Pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri, serta aparatur sipil negara lainnya dilarang mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap Peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa Kampanye*  
*(2) Larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pertemuan, ajakan, imbauan, seruan atau pemberian barang kepada*

*aparatur sipil negara dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat. Pasal 547:*

*Setiap pejabat negara yang dengan sengaja membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu Peserta Pemilu dalam masa Kampanye, dipidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).*

### **Struktur Hukum**

Rekomendasi KASN terkadang diabaikan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Akibatnya pemberian sanksi kepada ASN yang melakukan pelanggaran menjadi tidak efektif dan tidak menimbulkan efek jera. Sistem pengawasan terhadap pelanggaran netralitas ASN yang belum optimal juga disebabkan terbatasnya kemampuan KASN yang tidak mempunyai perwakilan di daerah dan hanya didukung oleh pegawai dan anggaran dalam jumlah yang terbatas. Penguatan pengawasan pada internal instansi melalui peningkatan peran inspektorat dalam membina dan mengawasi pegawai ASN masih sangat lemah mengakibatkan pelanggaran netralitas ASN tidak ditindak secara tegas. Law Enforcement harus ditegakkan secara tegas dan tidak main-main.

### **Budaya Hukum**

Budaya hukum masyarakat yang enggan melaporkan kasus pelanggaran Netralitas ASN diakibatkan oleh beberapa faktor yang melatarbelakangi hal tersebut terjadi, yaitu:

- a) Kultur masyarakat Indonesia yang “merasa tidak enak” kepada sesama rekan kerja/tetangga/kerabat, dianggapnya jika melaporkan pelanggaran netralitas yang terjadi di lingkungan terdekatnya akan merusak hubungan yang selama ini terjalin, ataupun alasan emosional lainnya. Banyak kasus pelanggaran netralitas ASN tidak terungkap karena kultur ini dan membuat pengawasan masyarakat tidak berfungsi secara efektif.
- b) Pelanggaran netralitas ASN dianggap sebagai hal lumrah. Masih banyak masyarakat Indonesia yang menganggap kasus pelanggaran netralitas yang terjadi di lingkungan sekitarnya sebagai hal biasa dan tidak perlu dibesar-besarkan termasuk tidak perlu dilaporkan kepada lembaga terkait.
- c) Masyarakat cenderung melakukan pembiaran jika ada pelanggaran netralitas ASN, hal ini disebabkan karena kekhawatiran/ ketakutan dari masyarakat atau karena adanya rasa sungkan jika harus melaporkan pelanggaran kepada pengawas pemilu sebab biasanya melibatkan pimpinan di instansi tersebut.

Sebenarnya partisipasi masyarakat dalam hal ikut berperan dalam pemantauan pemilu merupakan satu hal yang sangat penting dalam proses pesta demokrasi di Indonesia. Sehingga rakyat tidak hanya sekedar menggunakan hak pilihnya, namun rakyat juga berhak untuk mendambakan pemilu yang berintegritas. Maka dari itu perlu dibuka seluas-luasnya ruang bagi masyarakat luas untuk memantau jalannya proses pemilu dari awal hingga akhir.

### **KESIMPULAN**

1. Bawaslu Kota Palopo telah melakukan upaya pencegahan (*preventif*) untuk meminimalisir pelanggaran terhadap Netralitas ASN diantaranya mengirimkan surat himbauan ke berbagai pihak dan kantor-kantor pemerintahan, membagikan brosur/leaflet mengenai asas dan aturan netralitas ASN, melakukan kegiatan sosialisasi mengenai netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) untuk meningkatkan pemahaman ASN, memberikan advokasi melalui media baik cetak, elektronik maupun online, meningkatkan pengawasan Netralitas ASN pada saat kampanye serta meningkatkan partisipasi masyarakat dalam melakukan pengawasan Netralitas ASN. Sedangkan dalam melakukan Penindakan (represif) Bawaslu Kota Palopo telah melakukan proses penanganan pelanggaran terhadap 6 (enam) orang ASN.
2. Faktor-faktor Penghambat Efektivitas Penegakan pelanggaran Netralitas ASN :
  - a. Substansi Hukum, dalam Undang-undang 7 Tahun 2017 pasal 280, pasal 282 dan pasal 283 terdapat celah hukum yang dapat melemahkan penindakan pelanggaran Netralitas ASN.
  - b. Struktur Hukum, Rekomendasi KASN terkadang diabaikan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK), Struktur dan personil KASN terbatas karena tidak terdapat di daerah, Pengawasan inspektorat mengawasi pegawai ASN masih lemah mengakibatkan pelanggaran netralitas ASN tidak ditindak secara tegas.
  - c. Budaya hukum masyarakat yang enggan melaporkan kasus pelanggaran Netralitas ASN karena merasa akan merusak hubungan dan adanya perasaan sungkan, serta menganggap pelanggaran netralitas ASN adalah hal yang lumrah.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Martini, Rina. 2015. *Netralitas Birokrasi Pada Pilgub Jateng 2013*. Jurnal Ilmu Sosial, Hlm 66 – 78. DOI: <https://doi.org/10.14710/jis.14.1.2015.66-78>
- 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 1-11. DOI : <https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/dlr/article/view/528>
- Mokhsen, Nuraida. 2018. *FGD Sistem Pengawasan KASN Terhadap Pelaksanaan Asas Netralitas ASN*, Jakarta 21 Mei 2018
- Muh. Amin, La Ode. 2013. *Netralitas birokrat pemerintahan pada Dinas Pendidikan Kota Makassar dalam pemilukada di Kota Makassar (pemilihan Walikota Makassar tahun 2008)*. Makassar dalam <http://103.195.142.17/handle/123456789/6824> (diakses pada Selasa, 24 April 2018)
- Rahmatinnisa. 2017. “*Mengapa Integritas Pemilu Penting?*”. Jurnal Bawaslu, Vol. 3, No. 1, (2017), Hlm. 1-11. DOI : <https://www.bawaslu.go.id/id/publikasi/jurnal-bawaslu-vol-3-no-1-mengapa-integritas-pemilu-penting>
- Sri Hartini. 2009. *Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS)*. Jurnal Dinamika Hukum Vol. 9, No. 3 (2009) Publisher; bahan ini diambil dari Watunglawar, Matias Neis Dalam Perwujudan Asas Netralitas Birokrasi Dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN, Jember (2015), Hlm 258 - 267. DOI:[https://www.researchgate.net/publication/266867179\\_PENEGAKAN\\_HUKUM\\_NETRALITAS\\_PEGAWAI\\_NEGERI\\_SIPIL\\_PNS](https://www.researchgate.net/publication/266867179_PENEGAKAN_HUKUM_NETRALITAS_PEGAWAI_NEGERI_SIPIL_PNS)
- Suharso Agung Basuki. 2010. *Tindak Pidana Pemilu Legislatif Di Kabupaten Banyumas Dan Purbalingga (Studi Tentang Kebijakan Formulasi Dan Penerapan Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum)*. Jurnal Dinamika Hukum Vol. 10 No. 2 Mei 2010, hlm 129 – 146 DOI: <http://dx.doi.org/10.20884/1.jdh.2010.10.2.146>
- Tatang Sudrajat. 2015. *Netralitas PNS dan Masa Depan Demokrasi dalam Pilkada Serentak*, Jurnal Ilmu Administrasi, Vol 12, No. 3, 2015, Hlm 351 – 370 DOI: <https://scholar.google.co.id/citations?user=XEw89PwAAAAJ&hl=id>
- Tri Wahyuni dan Ricky Noor Permadi. 2018. “*Penggunaan Kode Etik Organisasi dalam Mewujudkan Netralitas ASN*”. Jurnal Administrasi Publik, Vol. 14, No. 2 (2018), hlm.151-162. DOI:[https://www.academia.edu/38357278/OP\\_TIMALISASI\\_PENGAWASAN\\_NETRALITAS\\_ASN\\_pdf](https://www.academia.edu/38357278/OP_TIMALISASI_PENGAWASAN_NETRALITAS_ASN_pdf)
- Widuri Wulandari. 2017. “*Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak*”. Jurnal Naskah Publikasi, hlm. 1-13. DOI: <http://repository.umy.ac.id/handle/123456789/7593>