

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Berdasarkan hal tersebut, Pemilihan Umum secara langsung oleh rakyat dilaksanakan sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan Pemerintahan Negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar tahun 1945.

Keterlibatan rakyat dalam bentuk demokrasi tersebut dilihat pada pelaksanaan pemilihan kepala daerah atau disingkat dengan Pilkada. Berdasarkan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Pemerintah Daerah “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokrasi”.

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) merupakan sarana kedaulatan rakyat untuk memilih calon pemimpin yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Didalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada pasal 30 menyebutkan tugas dan wewenang Panwas kabupaten/kota

diantaranya yaitu: Meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang. Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu pasal 93 huruf f termaktub bahwa salah satu tugas bawaslu adalah mengawasi netralitas aparatur sipil negara, selain itu pasal 103 juga menyebutkan Bawaslu kabupaten/kota berwenang diantaranya yaitu: Merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan di wilayah kabupaten/kota terhadap netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta didalam kegiatan kampanye sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.

Lebih lanjut Bawaslu telah menerbitkan produk hukum resmi berupa Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Perbawaslu) Nomor 6 Tahun 2018 tentang pengawasan netralitas pegawai ASN, Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pada pasal 2 ayat (2) Perbawaslu Nomor 6 Tahun 2018 termaktub: “pengawasan netralitas pegawai ASN, Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pemilu dan pemilihan menjadi tanggungjawab bersama Bawaslu, Bawaslu provinsi, dan Bawaslu kabupaten/kota”.

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 manapun dan tidak memihak pada kepentingan siapapun.

Penggerak utama dari birokrasi adalah pegawai pemerintah, yaitu ASN. Birokrasi memainkan peranan yang sangat penting dalam system masyarakat dan pemerintahan yang modern. Birokrasi menentukan kualitas pelaksanaan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Selain itu, birokrasi juga merupakan perwujudan negara dalam penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat. 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.

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.

Namun demikian, 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 desiminasi mengenai netralitas ASN, namun pelanggaran netralitas ASN terus terjadi.

Petahana dan ASN seperti dua sisi mata uang, dua hal yang tidak dapat dipisahkan saat berbicara mengenai Pilkada dan Netralitas ASN. Isu yang sering muncul ke permukaan ialah kondisi dimana ASN diperhadapkan pada dua situasi. Apakah mengikuti perintah atasan/petahana yang sekaligus pejabat Pembina kepegawaian (PPK) yang melanggar netralitas atau memilih menaati asas netralitas.

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 Umum Kepala Daerah tahun 2018 maupun Pemilihan Umum Legislatif (Pileg) dan Pemilihan Presiden (Pilpres) tahun 2019 di Bawaslu Kabupaten Gorontalo Utara sebagai tempat peneliti melakukan penelitian, terdapat kasus terkait dengan kegiatan pelanggaran netralitas ASN.

Berdasarkan data awal yang didapat oleh peneliti melalui wawancara dengan Ketua Bawaslu Kabupaten Gorontalo Utara Bapak Lius Ahmad terkait dengan dugaan pelanggaran netralitas ASN Pada Pilkada 2018 dan Pileg 2019 yaitu¹:

Tabel 1.1 Jumlah temuan dan laporan pelanggaran netralitas ASN pada pilkada tahun 2018 dan pileg tahun 2019 di Kabupaten Gorontalo Utara

Pemilu	Laporan	Temuan	Dihentikan	Rekomendasi
Pilkada 2018	1	4	2	3
Pemilu 2019	-	3	1	2

Sumber: Data Bawaslu Kabupaten Gorontalo Utara Tahun 2019

Data di atas menunjukkan bahwa disetiap penyelenggaraan Pilkada maupun Pemilu terdapat masalah laten yaitu netralitas ASN. Ibarat lingkaran,

¹ Data hasil wawancara dengan bapak Lius Ahmad, S.Pd., M.Si Pada Tanggal 19 Januari 2021.

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 oleh Bawaslu dalam mengawasi pelanggaran netralitas ASN pada pemilihan kepala daerah dan kondisi penegakan hukum terhadap netralitas ASN serta memberikan terobosan baru terkait model pengawasan yang efektif, dengan mengangkat judul penelitian yaitu **“Model Pengawasan Bawaslu Terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Gorontalo Utara”**.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah kondisi penegakan hukum netralitas ASN dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Gorontalo Utara?;
2. Bagaimanakah model pengawasan Bawaslu Kabupaten Gorontalo Utara terkait dengan pengawasan netralitas ASN dalam pemilihan kepala daerah?.

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk Mengetahui dan Menganalisis Kondisi Penegakan Hukum Netralitas ASN dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Kabupaten Gorontalo Utara;
2. Untuk mengetahui dan menganalisis Model Pengawasan Bawaslu Kabupaten Gorontalo Utara terkait dengan Pengawasan Netralitas ASN dalam Pemilihan Kepala Daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini dapat menjadi karya tulis ilmiah yang dapat dipelajari dalam pengembangan ilmu hukum terkait dengan netralitas aparatur sipil negara dalam pemilihan kepala daerah; dan
- b. Sebagai masukan dan sumbangan pemikiran untuk perkembangan ilmu pengetahuan terkait hukum tata negara di bidang netralitas aparatur sipil negara dalam pemilihan kepala daerah.

2. Manfaat Praktis

- a. Sebagai sumbangan pikiran untuk aparatur sipil negara Kabupaten Gorontalo Utara dalam hal tinjauan yuridis terkait dengan netralitas ASN dalam pemilihan kepala daerah;
- b. Sebagai rujukan untuk teman-teman mahasiswa hukum Universitas Negeri Gorontalo dalam melakukan penelitian serupa terkait dengan netralitas aparatur sipil negara dalam pemilihan kepala daerah; dan
- c. Sebagai sumber informasi untuk masyarakat terkait dengan netralitas aparatur sipil negara dalam pemilihan kepala daerah.

1.5 Originalitas Penelitian

Berkaitan dengan originalitas penelitian tesis ini, sepanjang pengetahuan penulis dan penelusuran terhadap kesamaan judul ataupun masalah hukumnya dari beberapa tesis diperguruan tinggi dapat dikatakan bahwa penelitian dengan judul “Model Pengawasan Bawaslu Terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten

Gorontalo Utara”, belum pernah dilakukan oleh penulis sebelumnya, adapun penelitian yang sudah pernah ada diantaranya:

1. **Laura Astrid H Purba**, Program Magister Fakultas Hukum Universitas Indonesia Jakarta dengan judul Tesis “Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Kepala Daerah Secara langsung (Studi Kasus Kabupaten Malang, Kabupaten Gowa dan Kabupaten Kutai Kartanegara)”.

Adapun perbedaan dengan penelitian peneliti yaitu penelitian Laura Astrid H Purba bertujuan untuk menganalisis Keberpihakan dan Keterlibatan Birokrat dalam Pilkada di tiga daerah, selain itu penelitian Laura Astrid H Purba juga bertujuan untuk menganalisis Perbandingan Kasus Netralitas Birokrasi di Kabupaten Kukar, Kabupaten Malang, dan Kabupaten Gowa, sedangkan Penelitian Peneliti bertujuan untuk menganalisis Kondisi penegakan hukum netralitas ASN dalam Pilkada Kabupaten Gorontalo Utara dan menganalisis model pengawasan Bawaslu terhadap Netralitas ASN dalam Pilkada Kabupaten Gorontalo Utara.

2. **Dwi Kumaryanto**, Program Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Muria Kudus dengan judul Tesis “Analisis Yuridis Netralitas Pegawai Negeri Sipil Daerah dalam Pemilihan Kepala Daerah secara langsung (Studi Kasus di Kabupaten Kudus)”.

Adapun perbedaan dengan penelitian peneliti yaitu penelitian Dwi Kumaryanto bertujuan untuk menganalisis ketentuan mengenai netralitas

Pegawai Negeri Sipil, selain itu penelitian Dwi Kumaryanto juga bertujuan untuk menganalisis dampak yang ditimbulkan adanya ketidaknetralan Pegawai Negeri Sipil dalam pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kudus, sedangkan Penelitian Peneliti bertujuan untuk menganalisis Kondisi penegakan hukum netralitas ASN dalam Pilkada Kabupaten Gorontalo Utara dan menganalisis model pengawasan Bawaslu terhadap Netralitas ASN dalam Pilkada Kabupaten Gorontalo Utara.

3. **Kadimuddin Baehaki**, Program Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Negeri Gorontalo dengan judul Tesis “Efektifitas Pengawasan Bawaslu terhadap Kegiatan *Money Politik* pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2018 di Kabupaten Gorontalo Utara”.

Objek penelitian Kadimuddin Baehaki sama dengan objek penelitian peneliti yakni Bawaslu Kabupaten Gorontalo Utara, namun demikian secara substansi berbeda, penelitian Kadimuddin Baehaki fokus pada Pengawasan *money politik* sedangkan penelitian peneliti fokus pada pengawasan Netralitas ASN. Adapun perbedaan kedua penelitian tersebut yaitu penelitian Kadimuddin Baehaki untuk mengetahui dan menganalisis bentuk pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Gorontalo Utara terkait *money politik* pada pemilihan Kepala Daerah tahun 2018. untuk mengetahui dan menganalisis hambatan-hambatan apa saja yang di temukan dalam proses pengawasan Bawaslu Kabupaten Gorontalo Utara terkait *money politik* pada pemilihan Kepala Daerah tahun 2018. dan Untuk mengetahui model pengawasan yang efektif terhadap pencegahan

terjadinya *Money Politik* pada pemilihan Kepala Daerah, sedangkan Penelitian Peneliti bertujuan untuk menganalisis Kondisi penegakan hukum netralitas ASN dalam Pilkada Kabupaten Gorontalo Utara dan menganalisis model pengawasan Bawaslu terhadap Netralitas ASN dalam Pilkada Kabupaten Gorontalo Utara.

Disimpulkan bahwa judul-judul tesis tersebut memiliki objek yang sama yaitu berkaitan dengan netralitas Aparatur Sipil Negara, dan Badan Pengawas Pemilu akan tetapi secara substansi memiliki perbedaan dengan tesis peneliti.