

Rekonstruksi Kewenangan Bawaslu Dalam Mencegah Dikotomi Birokrasi Dan Politik Oleh Aparatur Sipil Negara

Hilyatul Asfia, Vindira Edka Juniar
Universitas Palangka Raya

hilyatulasfia1@gmail.com, vindiraedkajuniar22@gmail.com

Abstract

The restructuring of Bawaslu's authority in preventing the dichotomy between bureaucracy and politics by Civil Servants (ASN) in the 2024 Regional Head Elections (Pilkada) is the primary focus of this study. The main issue identified is Bawaslu's inability to effectively address violations of ASN neutrality, particularly concerning political support and campaigning outside the official campaign period. This study aims to evaluate the current authority of Bawaslu, analyze weaknesses in ASN oversight, and provide recommendations for improvement. The methodology used includes analyzing data on ASN neutrality violations from previous Pilkada, reviewing literature on Bawaslu's authority, and employing a normative juridical approach with case, historical, and legal sociology approaches. The findings of the study indicate that although Bawaslu has the authority to prevent and act against violations during campaigns, there are deficiencies in the application of sanctions and oversight, resulting in violations outside the campaign period. A reconstruction of Bawaslu's authority is needed to strengthen oversight of ASN neutrality and address the gap between regulations and practice in the field. The study recommends expanding Bawaslu's authority, enhancing integrity and transparency in oversight, and fostering more effective cooperation between Bawaslu and KASN. These steps are expected to result in a fairer and higher-quality Pilkada 2024 and strengthen the implementation of democracy in Indonesia.

Keywords: Bawaslu; ASN neutrality; Pilkada 2024; violation prevention; bureaucracy and politics.

Abstrak

Penataan kembali kewenangan Bawaslu dalam pencegahan dikotomi antara birokrasi dan politik oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) 2024 menjadi fokus utama penelitian ini. Masalah utama yang diidentifikasi adalah ketidakmampuan Bawaslu dalam menangani pelanggaran netralitas ASN secara efektif, khususnya yang berkaitan dengan dukungan politik dan kampanye di luar periode kampanye resmi. Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi kewenangan Bawaslu saat ini, menganalisis kelemahan dalam pengawasan ASN, dan memberikan rekomendasi perbaikan. Metodologi yang digunakan yaitu mencakup analisis data pelanggaran netralitas ASN dari Pilkada sebelumnya, tinjauan literatur tentang kewenangan Bawaslu, pendekatan yuridis normatif dengan pendekatan kasus, historis, serta sosiologi hukum. Temuan penelitian menunjukkan bahwa meskipun Bawaslu memiliki kewenangan untuk mencegah dan menindak pelanggaran selama kampanye, terdapat kekurangan dalam penerapan sanksi dan pengawasan, yang berakibat pada pelanggaran di luar periode kampanye. Rekonstruksi kewenangan Bawaslu diperlukan untuk memperkuat pengawasan terhadap netralitas ASN dan mengatasi kesenjangan antara peraturan dan praktik di lapangan. Penelitian ini merekomendasikan perluasan kewenangan Bawaslu, peningkatan integritas dan transparansi dalam pengawasan, serta kerja sama yang lebih efektif antara Bawaslu dan KASN. Langkah-langkah ini diharapkan dapat menghasilkan Pilkada yang lebih adil dan berkualitas, serta memperkuat penyelenggaraan demokrasi di Indonesia.

Kata Kunci: Bawaslu; netralitas ASN; Pilkada 2024; pencegahan pelanggaran; birokrasi dan politik.

Pendahuluan

Pengejawantahan kedaulatan rakyat dalam sebuah negara demokrasi dijalankan lewat mekanisme Pemilihan Umum (Pemilu). Pemilu merupakan sarana menyalurkan aspirasi rakyat dalam penyelenggaraan kebijakan negara melalui pengisian jabatan-jabatan di lembaga negara. Dalam rangka pelaksanaan demokrasi yang baik (Mahendra, 1996) maka proses pelaksanaan sarana kedaulatan rakyat yaitu Pemilu harus dijalankan secara profesional dan adil berdasarkan amanat Konstitusi dan Nilai-Nilai Pancasila (Undang-undang Dasar 1945). Kendati demikian, berdasarkan data *Democracy Index* tahun 2023 Indonesia tergolong sebagai negara dengan rezim demokrasi yang cacat dan berada pada tingkat 56 atau menurun 2 peringkat dari tahun sebelumnya. (Unit, E. I., 2023) Demokrasi yang cacat tersebut tercermin dari dikotomi antara Politik dan Birokrasi yang tidak pernah selesai persoalannya. Cerminan netralitas sebuah birokrasi dilihat dari tidak pola pelayanan kepada public meskipun pemimpinnya berganti. Birokrasi tetap melakukan pelayanan kepada Masyarakat tanpa mengurangi kualitasnya. (Thoha, 2007) Diskursus pemilu sebagai penyokong demokrasi merupakan hal yang menarik dikarenakan demokrasi menurut kalangan pengamat dan pelaku yang terlibat sedang mengalami stagnasi, erosi bahkan resesi. (Diamond, 2008)

Kepatuhan ASN terhadap netralitas menjadi indikator utama dalam menilai kualitas demokrasi. Prinsip netralitas sangat penting dalam penyelenggaraan demokrasi, namun pada Pemilu 14 Februari 2024, pelanggaran netralitas ASN masih terjadi, mencederai prinsip demokrasi. Bentuk pelanggaran ini meliputi rekayasa regulasi, mobilisasi SDM, alokasi anggaran, bantuan program, serta penyediaan fasilitas bagi pasangan calon. Akibatnya, birokrasi tidak hanya terlibat dalam politik, tetapi juga menjadi aktor politik itu sendiri.

Gagasan penulisan ini dilatarbelakangi oleh tantangan Bawaslu dalam menangani pelanggaran netralitas ASN. Data pada Pemilu tahun 2024 pelanggaran terhadap netralitas ASN mendapat laporan sebanyak 481 ASN yang 264 diantaranya terbukti melanggar dan dijatuhi sanksi. Adapun 181 lainnya atau sekitar 71,6 % lainnya sudah dijatuhi sanksi. (KASN, 2024) Adapun Data Pelanggaran netralitas ASN pada tahun 2024 mendapat laporan sebanyak 481 ASN yang 264 diantaranya terbukti melanggar dan dijatuhi sanksi. Adapun 181 lainnya atau sekitar 71,6 % lainnya sudah dijatuhi sanksi. (*Ibid*) Padahal netralitas ASN merupakan salah satu faktor dalam menjamin terselenggaranya Pilkada mendatang yang demokratis dan berkualitas. Persoalan netralitas ASN juga tercermin pada pada Pemilu 2018 dan 2020 dibuktikan melalui putusan pengadilan perihal netralitas

ASN menempati posisi pertama sebagai tindak pelanggaran pemilu yang terjadi. Tren gambaran pada tahun 2020 terdapat sebanyak 73 putusan netralitas Kepala Desa dan ASN Pasal 188 jo Pasal 71.

Netralitas ASN merupakan pilar fundamental dalam demokrasi. Sebagai abdi negara ASN harus melayani masyarakat tanpa memihak pada golongan tertentu. ASN dilarang memberikan dukungan kepada calon tertentu. Dukungan yang dimaksud dapat tercermin dalam beberapa bentuk yaitu mengikuti kampanye, sebagai peserta kampanye yang mengarahkan ASN lain dan/atau menggunakan fasilitas negara dan lainnya. (Pasal 5 huruf n Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS) ASN juga dilarang terlibat berkampanye dalam membantu salah satu pasangan calon. (Pasal 70 Ayat 1 huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS, 2021) Dalam hal penyelenggaraan kinerjanya ASN juga dilarang membuat dan menggunakan keputusan yang dapat menguntungkan atau merugikan pasangan calon tertentu. (Lihat Pasal 71 Ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS) Penyebab perilaku ASN tersebut tidak terlepas dari berbagai faktor antara lain karena ikatan persaudaraan (56,72%), karena kepentingan karir (49,72%), kesamaan latar belakang (16,84%), karena hutang budi (9,50%), sampai dengan karena tekanan yang ditimbulkan dari pasangan calon (7,48%). Persoalan terkait netralitas ASN juga tercermin pada pemilu 2018 dan 2020 dibuktikan melalui putusan pengadilan perihal netralitas.

Berdasarkan UU No. 7 Tahun 2007 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu), penyelenggaraan pemilihan umum (pemilu) yang baik tidak lepas dari peran lembaga penyelenggara pemilu, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang mengawasi pelaksanaan pemilu di seluruh wilayah NKRI, Bawaslu memiliki kewajiban dalam pengawasan prinsip pemilu tersebut. Namun, sejumlah elemen masyarakat sipil menilai kinerja Bawaslu terhadap pengawasan dan penindakan selama masa kampanye Pemilu 2024 masih relatif senyap karena masih terjadinya malpraktik pemilu, yaitu : (Brich, 2011)

- a. The manipulation of rules (Manipulasi Peraturan)
- b. The Manipulation of Voters (Manipulasi Pemilih)
- c. The Manipulation of Votes (Manipulasi Suara)

Dalam rangka mengatasi persoalan netralitas ASN, pengawasan dilakukan lintas sektor termasuk pula menjadi kewajiban Bawaslu dan Komisi Aparatur Sipil Negara. Kendati demikian, kurangnya koordinasi antar lembaga yang memiliki kewenangan dalam hal ini, yaitu **Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN)** dan **Bawaslu**. Meskipun keduanya memiliki tugas yang sama untuk mengawasi netralitas ASN, TNI, dan Polri dalam pemilu dan pilkada, tantangan muncul ketika tidak

ada mekanisme yang terstruktur untuk saling berbagi informasi atau tindakan yang sinergis. ((KASN), 2019) Berdasarkan laporan dari KASN, pada Pemilu 2019 terdapat beberapa laporan terkait keterlibatan ASN dalam kegiatan politik praktis yang tidak bisa ditindaklanjuti secara efektif karena kurangnya koordinasi antar lembaga yang berwenang, termasuk Bawaslu. (Pratama, 2021) Merujuk pada penelitian oleh **Haryanto (2021)** dalam jurnal *Politik dan Pemerintahan* mengungkapkan bahwa **59% pegawai Bawaslu dan KASN** mengaku belum memiliki prosedur yang jelas mengenai mekanisme koordinasi antar lembaga dalam menangani pelanggaran netralitas ASN. Dalam beberapa kasus, ketika Bawaslu menerima laporan terkait pelanggaran netralitas ASN, mereka tidak selalu meneruskan laporan tersebut ke KASN atau sebaliknya, yang berakibat pada lambatnya penanganan pelanggaran. (Haryanto, 2021) perlu ada pengembangan **protokol koordinasi** yang jelas antara Bawaslu dan KASN. Salah satu solusinya adalah dengan **membentuk tim gabungan** yang dapat bertugas untuk menangani pengawasan terhadap pelanggaran netralitas ASN secara bersama-sama, dengan mekanisme laporan yang transparan dan prosedur tindak lanjut yang jelas. Selain itu, pelatihan bersama bagi petugas di kedua lembaga juga akan membantu dalam mempercepat pengawasan dan penindakan terhadap pelanggaran. (Rudianto, 2020)

Padahal keberhasilan pengawasan merupakan indikator keberhasilan sebuah organisasi pemerintahan. Dalam sebuah pelaksanaan program indikator pengawasan merupakan unsur utama yang menentukan sebuah keberhasilan. (Hertika, Sunarto, & Cahyono., 2019) Keberhasilan pengawasan merupakan indikator penting keberhasilan organisasi pemerintah dalam mencapai tujuan, karena pengawasan yang baik berdampak pada suksesnya program.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan pendekatan kasus, historis, dan deskriptif sosiologi hukum. Penelitian ini tidak hanya fokus pada aspek normatif hukum yang berlaku, tetapi juga mempertimbangkan implementasinya dalam praktik, termasuk proses penafsiran, analogi, dan pengaruh sosial politik yang ada. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang relevan dengan objek penelitian. Pengumpulan data sekunder dilakukan melalui studi kepustakaan dengan mengamati referensi dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, literatur buku, artikel, serta kamus dan ensiklopedia. Data yang diperoleh kemudian dianalisis secara kualitatif, dan hasil analisisnya disajikan dalam bentuk deskriptif untuk menarik kesimpulan.

Metode pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi dokumen dan studi pustaka. Studi dokumen dilakukan dengan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional berupa peraturan perundang-undangan. Sementara itu, studi pustaka mengkaji referensi jurnal, hasil penelitian hukum, dan literatur terkait. Sebagai penunjang informasi, penulis juga akan melakukan wawancara dengan beberapa ahli hukum tata negara.

Pembahasan

Dalam penyelenggaraan pemilu dikenal dengan adanya sistem keadilan pemilu. Sistem keadilan pemilu adalah jaminan yang hendak memastikan pelaksanaan pemilu dapat berjalan dengan jujur dan adil. Menurut Internasional IDEA sistem keadilan pemilu harus berdasarkan prosedur, keputusan yang berasal dari kerangka hukum yang jelas. (Joseph & McLoughlin, 2019) Aturan pelanggaran pemilu bersifat *lex specialis* dibandingkan aturan lainnya, termasuk hukum pidana. UU Pemilu menjadi dasar hukum dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia, khususnya bagi Bawaslu dalam mengawasi dugaan tindak pidana pemilu. Aspek hukum pemilu terus berkembang seiring perubahan regulasi yang menyesuaikan dinamika penyelenggaraan pemilu di setiap periode. Perubahan UU Pemilu bertujuan untuk memastikan pemilu berjalan dengan lebih baik.

Filsuf Romawi Marcus Tullius Cicero mengatakan “*Salus Populi Suprema Lex Esto*”, yang artinya kesejahteraan rakyat menjadi hukum tertinggi. Pendapat Cicero tersebut memberi arahan bahwa hendaknya dalam memutuskan sesuatu kesejahteraan rakyat harus selalu ditempatkan diatas segalanya. Pemerintah dan mitigasi, baik memperkuat aturan, sanksi penyelenggara pemilu didorong untuk serius menyiapkannya. Termasuk menentukan titik tahapan Pilkada jika pelanggaran terus terjadi. (Azra, 2020)

A. Pelanggaran Netralitas ASN dalam Pelaksanaan Pemilukada

Dalam penegakan hukum pemilukada diperlukan andil para pihak khususnya pada bidang pengawasan. Pelaksanaan pemilu di Indonesia diawasi oleh kehadiran Bawaslu setelah banyaknya proses yang cukup panjang dengan berbagai historis perjuangan. (Budhiati, 2020) Bertolak pada persoalan pemilu yang tidak kunjung selesai khususnya pada netralitas ASN dalam bentuk temuan maupun laporan dari berbagai jenis pelanggaran, termasuk pelanggaran terhadap perundang-undangan, pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, hingga pelanggaran pidana terkait pemilu. (Septianningsih, 2023) Diperlukan kinerja Bawaslu sebagai pionir pengawasan pemilu, terutama terhadap ASN, TNI, dan Polri. Salah satu masalah signifikan dalam pengawasan netralitas ASN dalam penyelenggaraan pemilu dan pilkada adalah **kurangnya koordinasi antara lembaga**

yang memiliki kewenangan dalam hal ini, yakni **Bawaslu (Badan Pengawas Pemilu)** dan **KASN (Komisi Aparatur Sipil Negara)**. Namun, kedua lembaga ini sering kali terjadi ketidakharmonisan dalam menjalankan tugas tersebut.

Potensi pelanggaran imparsialitas tersebut berpotensi dalam beragam bentuk meliputi pelayanan publik, manajemen ASN dan Keputusan bagi pejabat-pejabat publik. Hal ini diperlukan pengawasan yang lebih independent dan regulasi berdasar kewenangan yang kuat dengan tetap mendukung peran *civil society*. Kekuatan *civil society* diperlukan dalam pemantauan pemilu meliputi pemberian informasi awal. Mencegah pelanggaran, melakukan pemantauan dan melakukan pelaporan. Menjadi hal penting mengingat Pilkada serentak di Indonesia Pada 27 November merupakan terbesar dan nasional pertama yang dilaksanakan di 545 wilayah kabupaten atau kota. (Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 2 Tahun 2024 tentang Tahapan dan Jadwal Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, 2024)

Pada konteks pelaksanaan Pilkada, pasangan calon dilarang melibatkan ASN dalam kegiatan politik praktis termasuk kampanye. (Undang Undang Nomor 10 Tahun 2016 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang) Kepatuhan terhadap aturan tersebut penting untuk memastikan proses Pilkada yang transparan, adil, dan mencegah penyalahgunaan kewenangan oleh pihak tertentu. Kunci pelayanan publik yang baik terletak pada netralitas ASN yang seimbang, proporsional, dan setara tanpa diskriminasi. Untuk membangun mekanisme pengawasan terhadap ASN, diperlukan tindakan konkret seperti reformasi birokrasi dan pengembangan sistem meritokrasi. (Riyanto, 2023) Permasalahan netralitas ASN menjadi pelik dikarenakan hubungan antara pemilik kuasa dan si penerima kuasa. Mengacu pada *teori club goods*, kelompok masyarakat tertentu yang memberikan dukungan politik diberikan penghargaan atau imbalan berupa hadiah atau pemberian dari kandidat atau petahana yang mendapatkan dukungan. (Cortes, 1996) Hal ini tentu menciptakan hubungan patron-klien antara penguasa dengan masyarakat, karena pemberian imbalan materi diharapkan dapat menarik dukungan politik. (Fernas, 2016) Dalam kajian Topo Santoso, setidaknya ada empat jalan masuk penyimpangan yang perlu diperhatikan kaitannya dengan incumbent sebagai calon dalam pilkada langsung. (Romli, 2007) Petahana biasanya mempunyai akses yang lebih besar untuk memobilisasi PNS guna memberikan dukungan yang menguntungkan dirinya. (Putusan MK Nomor 33/PUU.XIII/2015, h. 128-129) Sehingga diperlukan pengaturan cuti kampanye bagi petahana

sebagai implikasi positif yakni Pertama, membatasi kekuasaan Kepala Daerah agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Kedua, menghindarkan terjadinya konflik kepentingan yang berupa penggunaan berbagai fasilitas terkait dengan jabatannya. Ketiga, mencegah petahana memobilisasi PNS guna memberikan dukungan yang menguntungkan dirinya. Keempat, menjamin agar semua calon diluar petahana dengan calon petahana berangkat dari kondisi equal sehingga kompetisi dapat berlangsung secara fair. (*Ibid*)

Peristiwa di lapangan menunjukkan fakta terjadinya persoalan netralitas ASN ini. Pada **Pilkada 2020**, **Bawaslu** mencatat lebih dari 50.000 ASN terlibat dalam kampanye politik. Ini termasuk ASN yang bekerja di lingkungan pemerintahan daerah dan yang mendukung pasangan calon tertentu dengan menggunakan fasilitas negara dan waktu kerja. Sebagai contoh, di **Pilkada DKI Jakarta**, sejumlah ASN diketahui menghadiri acara kampanye yang diselenggarakan oleh pasangan calon tertentu. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun ada regulasi yang mengatur netralitas ASN, implementasinya masih lemah dalam menghindari keterlibatan ASN dalam kampanye politik. (Bawaslu Republik Indonesia, 2020)

Di sisi lain, **Pilkada Kabupaten Rembang 2020** juga ditemukan dugaan penyalahgunaan anggaran dana desa oleh ASN yang bekerja di tingkat desa untuk mendukung calon tertentu. ASN ini diketahui memanfaatkan anggaran desa untuk kegiatan yang berkaitan dengan kampanye atau distribusi bantuan yang diarahkan untuk memenangkan calon kepala daerah tertentu. Hal ini menggambarkan betapa penyalahgunaan jabatan untuk kepentingan politik praktis masih menjadi masalah dalam Pemilukada. (Komisi Aparatur Sipil Negara, 2020)

Netralitas ASN penting untuk memastikan pelayanan publik yang adil, seimbang, dan tanpa diskriminasi. Politisasi birokrasi dapat dimanfaatkan untuk kepentingan kelompok tertentu, sehingga perlu reformasi birokrasi dan pengembangan sistem meritokrasi yang fokus pada pelanggaran netralitas ASN, seperti ketidakterlibatan dan ketidakberpihakan terhadap calon kontestasi Pilkada. (Alaydrus, 2023) Pasal 2 UU ASN menyebutkan bahwa salah satu asas yang menjadi dasar dalam penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN, yaitu asas netralitas. Cerminan netralitas sebuah birokrasi dilihat dari tidak pola pelayanan kepada publik meskipun pemimpinnya berganti. Birokrasi tetap melakukan pelayanan kepada masyarakat tanpa mengurangi kualitasnya. (Thoha, 2007) Kecenderungan ketidaknetralan ASN terlihat dari kedekatannya dengan politik penguasa, yang lebih berfokus pada terjaminnya karier ketimbang membangun kompetensi dan kinerja. Untuk melindungi pemilih dalam kontestasi pemilu dan Pilkada, perlu ada perlindungan hukum yang bersifat preventif dan represif. Perlindungan preventif bertujuan mencegah sengketa, sementara perlindungan represif

bertujuan menyelesaikan sengketa yang terjadi. Dengan adanya perlindungan hukum preventif bagi tindakan pemerintah dalam pemilukada yang didasarkan kepada kebebasan bertindak maka pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil Keputusan yang didasarkan sepihak. (Hudjon, 1987)

Pelayanan publik melalui peran ASN yang berperan dalam penyelenggara kesejahteraan rakyat harus mendapatkan perhatian. (Marbun, 1997) Kegiatan pelayanan publik berhubungan erat dengan pemenuhan hak-hak sosial dasar dari masyarakat (*social rights*) atau *fundamental rights*. (Djatmiati, 2011) Oleh karena itu, pengawasan merupakan suatu keniscayaan dan harus ada dalam institusi apapun dalam negara hukum dan demokrasi yang sehat, karena tujuan dari pengawasan (*control*) adalah untuk menciptakan sistem kinerja institusi yang dapat dipercaya, dan bukan justru untuk menciptakan ketidakpercayaan. (Marzuki, 2017)

Dari pengaduan yang masuk ke KASN setiap menjelang, selama dan setelah Pemilu berlangsung terlihat bahwa jumlah pelanggaran netralitas ASN meningkat. Jenis pelanggaran yang lebih banyak dilaporkan umumnya lebih condong pada keberpihakan yang dilakukan dan ditunjukkan dengan mempromosikan paslon melalui media sosial, kehadiran ketika paslon mendaftar ke KPU dan kehadiran dalam pertemuan-pertemuan yang dilakukan oleh paslon dengan tokoh parpol dan tokoh masyarakat. (Mokhsen, 2019)

Dalam persiapan menghadapi Pilkada serentak selanjutnya, penting untuk memperhatikan problematika netralitas ASN yang mungkin muncul, terutama berdasarkan hasil temuan pelanggaran di masa lalu. Data yang diperoleh peneliti dari PPID Bawaslu memberikan gambaran yang mengkhawatirkan terkait pelanggaran yang dilakukan ASN terhadap netralitas ASN pada Pilkada tahun 2020.

Pertama, pelanggaran yang dilakukan ASN pada Pemilu 2024 dan Pilkada 2020 menunjukkan bahwa penegakan aturan dan fungsi pengawasan masih memiliki celah yang dapat dimanfaatkan oleh pihak tertentu, yang mencederai proses demokrasi. *Kedua*, pelanggaran tahun sebelumnya seharusnya menjadi pembelajaran berharga untuk menyikapi dan mempersiapkan tantangan Pilkada mendatang. Masalah netralitas ASN yang berkelanjutan memerlukan upaya terstruktur, termasuk tindakan preventif, agar dapat meningkatkan integritas, transparansi, dan akuntabilitas di kalangan ASN.

Tindakan pemerintah dalam menjalankan fungsi publik dengan kekuasaan yang dimilikinya memerlukan perlakuan hukum yang berbeda dibandingkan dengan individu biasa. Kriteria pantas atau tidak pantas bagi pemerintah tidak dapat disamakan dengan perseorangan. Sudargo Gautama memberi contoh perbandingan tugas polisi dengan orang biasa untuk menggambarkan hal ini, di mana

tindakan yang dianggap tidak pantas bagi individu biasa mungkin dianggap perlu atau sah bagi pemerintah dalam menjalankan tugasnya. Seorang polisi dengan sendirinya bertindak dan bersifat serba keras karena tugasnya memelihara ketertiban dan menjaga pergaulan masyarakat akan dianggap bertindak tidak pantas. (Gautama, 1996)

B. Rekonstruksi Kewenangan Pengawasan Bawaslu Terhadap Upaya Mencegah Pelanggaran Netralitas ASN dalam Pilkada

Perspektif khalayak umum menilai Bawaslu sebagai lembaga yang bertanggungjawab dalam menciptakan iklim Pilkada yang bermartabat, berkualitas dan berintegritas. Peraturan Perundang-Undangan telah memberikan kewenangan secara atributif kepada bawaslu untuk bertindak sebagai lembaga penegakan hukum pemilihan, alih-alih sebagai lembaga pengawas. Praktiknya Bawaslu berwenang melaksanakan kewenangan peradilan pemilu berdasarkan peraturan yang berlaku khususnya terhadap pelanggaran administrasi politik uang yang bersifat TSM. (Lihat Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dan Perbawaslu Nomor 9 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota)

Kedudukan Bawaslu terus diperkuat setiap tahunnya, baik dalam kemandirian maupun kewenangan, agar lebih efektif mengawasi pemilu. Pengawasan yang kuat bergantung pada upaya pencegahan, yang memerlukan konsep strategis dengan sumber daya dan anggaran yang efisien. Pencegahan ini dapat dilakukan dengan memastikan anggaran yang cukup dan tepat waktu, serta menyusun regulasi yang berkualitas dan tersosialisasi dengan baik.

Dalam menyikapi efektifitas kewenangan hukum bawaslu dalam proses dikotomi birokrasi yang berpolitik dapat dilihat melalui teori efektifitas oleh Soerjono Soekanto yang berpendapat bahwa terdapat 5 (lima) faktor yang menentukan efektifitas atau tidaknya suatu hukum, yaitu:

- a) Faktor hukum itu sendiri;
- b) Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak terkait yang menyusun maupun menerapkan hukum;
- c) Faktor sarana atau fasilitas, yaitu sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
- d) Faktor masyarakat, yaitu lingkungan dimana hukum itu diterapkan atau berlaku; dan
- e) Faktor kebudayaan, yaitu sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam kehidupan sosial. (Soekanto, 2005)

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi). Pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperoleh.

Wewenang adalah kemampuan untuk bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku dalam melakukan hubungan dan perbuatan hukum. (Marbun S. , 1997) Keabsahan tindakan aparaturnya pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, yang memberikan legitimasi kepada badan publik dan lembaga negara dalam menjalankan fungsinya.

Berdasarkan Pasal 93 Huruf b Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menyebutkan bahwa “Bawaslu melakukan pencegahan dan penindakan terhadap (1) pelanggaran Pemilu dan (2) sengketa proses Pemilu” yang membedakan antara pelanggaran pemilu, sengketa proses pemilu, dan perselisihan hasil pemilu. Klasifikasi ini sebenarnya terkait dengan tahapan-tahapan pemilu yang secara umum terbagi menjadi tahapan sebelum pemilu, tahapan saat pemilu, dan tahapan setelah pemilu. Sebagai contoh, penyelesaian perselisihan hasil pemilu di Mahkamah Konstitusi adalah bagian dari tahapan yang dilakukan setelah pemungutan dan perhitungan suara oleh Komisi Pemilihan Umum.

Bawaslu mempunyai tugas untuk melakukan pencegahan dan penindakan terhadap dua hal yaitu, pelanggaran pemilu dan sengketa proses pemilu. Kewenangan ini tidak lepas dari tahapan pemilu yang terbagi atas beberapa tahapan. (Agus Riwanto ed, 2019) Kewenangan Bawaslu dalam sektor netralitas ASN adalah mencermati keputusan dan/atau tindakan ASN yang dapat menguntungkan atau merugikan peserta Pemilu tertentu selama masa Kampanye. Selain itu, Bawaslu juga memiliki kewenangan dalam mengawasi kegiatan yang menunjukkan keberpihakan kepada salah satu peserta Pemilu sebelum, selama dan sesudah masa kampanye. (Pasal 4 Ayat (1) Peraturan Bawaslu Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pengawasan Netralitas Pegawai ASN, Anggota TNI & Anggota POLRI)

Dalam perspektif menyambut Pilkada mendatang, Bawaslu memiliki kewenangan yang secara normatif diatur dalam ketentuan Pasal 135 A Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang, yang menyebutkan: (Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang)

Ayat (1): Pelanggaran administrasi Pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (2) merupakan pelanggaran yang terjadi secara terstruktur, sistematis dan massif;

Ayat (2): Bawaslu Provinsi menerima, memeriksa, dan memutus pelanggaran administrasi Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja;

Ayat (3): Proses pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran administrasi TSM dilakukan secara terbuka dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Peran strategis Bawaslu dalam pengawasan netralitas ASN memiliki kelemahan karena kewenangannya terbatas hanya pada tahap kampanye. Akibatnya, banyak kasus keterlibatan ASN dalam pra-pencalonan dan pendaftaran Pilkada tidak dapat ditindaklanjuti. Selain itu, peraturan perundang-undangan yang mengatur delik materiil tidak memberi kewenangan kepada Bawaslu untuk menindak pelanggaran netralitas ASN sebelum penetapan calon kepala daerah, sehingga fungsinya terbatas.

Pengawasan berkaitan erat dengan akuntabilitas, yaitu instrumen kontrol kinerja sumber daya publik guna mewujudkan manajemen institusi yang bertanggung jawab. Sasaran pengawasan ditekankan pada jabatan-jabatan di dalam negara sebagai suatu organisasi, khususnya terhadap jabatan atau profesi yang menjalankan pelayanan publik. (Logemann, 1955) Pentingnya pengawasan terhadap jabatan publik terlihat dari besarnya kewenangan yang melekat, yang meningkatkan potensi penyalahgunaannya. Seperti yang diungkapkan Lord Acton, kekuasaan cenderung disalahgunakan, dan kekuasaan absolut (tanpa pengawasan) pasti disalahgunakan.

Pengawasan dimaksudkan sebagai bentuk usaha untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan. (Sujanto, 1986) Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan ini, diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. (Ibid)

Secara teoritis, pengawasan dapat dilakukan dengan berbagai bentuk, antara lain sebagai berikut. (Marzuki, 2017) Pengawasan dapat dibedakan menjadi tiga bentuk. *Pertama*, pengawasan langsung dan tidak langsung. Pengawasan langsung dilakukan saat objek diawasi sedang menjalankan tugasnya (inspeksi), sementara pengawasan tidak langsung dilakukan melalui telaah laporan kerja. *Kedua*, pengawasan eksternal dan internal. Pengawasan eksternal dilakukan oleh lembaga atau masyarakat di luar objek yang diawasi, sedangkan pengawasan internal dilakukan oleh organ dalam lingkungan objek tersebut. *Ketiga*, pengawasan preventif dan represif. Pengawasan

preventif bertujuan mencegah kesalahan sebelum terjadi, sedangkan pengawasan represif berupa penindakan atas pelanggaran yang telah terjadi.

Kedudukan Bawaslu dalam mengawasi ASN menjadi pertanyaan, mengingat KASN juga memiliki fungsi pengawasan terhadap ASN. Persoalannya wewenang Bawaslu dalam melakukan penindakan dan penanganan diberikan pengecualian hanya sebatas tahapan rekomendasi kepada KASN perihal dengan penyimpangan netralitas ASN. (Lastiwi, 2022) KASN berwenang memberikan sanksi atas rekomendasi Bawaslu terkait pelanggaran netralitas ASN, namun Bawaslu tetap berwenang mengawasi tindak lanjutnya. Ironisnya, banyak sanksi dari KASN yang tidak segera dijalankan oleh kepala daerah. Pada Pilkada 2020, Kementerian Dalam Negeri menegur 67 kepala daerah karena tidak menghukum ASN yang melanggar netralitas, dengan ancaman sanksi jika hukuman tidak dijatuhkan dalam tiga hari. Berdasarkan data Kementerian Dalam Negeri, tidak adanya tindak lanjut terhadap pelanggaran netralitas ASN mencakup hukuman disiplin sedang (56 kasus), sanksi moral pernyataan terbuka (39 kasus), sanksi moral (15 kasus), serta hukuman disiplin ringan (10 kasus). (Harbowo & Purnamasari, 2020, p. 20) Selaras dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, para Kepala Daerah diberikan waktu paling lambat tiga hari setelah menerima surat teguran Kemendagri untuk menindaklanjuti rekomendasi KASN. Mereka yang tidak menindaklanjuti rekomendasi KASN akan dikenai sanksi moral hingga hukuman disiplin. Sebagaimana tabel berikut:

Tabel 1. Daftar Kepala Daerah Yang Belum Menindaklanjuti Rekomendasi KASN

No	Kepala Daerah	No	Kepala Daerah
1.	Gubernur Jambi	35.	Bupati Maros
2.	Gubernur Jawa Timur	36.	Bupati Merauke
3.	Gubernur Kepulauan Riau	37.	Bupati Mojokerto
4.	Gubernur Lampung	38.	Bupati Muaro Jambi
5.	Gubernur Sulawesi Barat	39.	Bupati Mamberamo Raya
6.	Gubernur Sulawesi Selatan	40.	Bupati Muna Barat
7.	Gubernur Sulawesi Tengah	41.	Bupati Nias Selatan
8.	Gubernur Sulawesi Tenggara	42.	Bupati Pangkajene dan Kepulauan
9.	Gubernur Sulawesi utara	43.	Bupati Pandeglang
10.	Gubernur Nusa Tenggara Barat	44.	Bupati Pasangkayu
11.	Bupati Asahan	45.	Bupati Pelalawan
12.	Bupati Asmat	46.	Bupati Pesisir Barat

13.	Bupati Bandung	47.	Bupati Sidoarjo
14.	Bupati Banggai	48.	Bupati Sijunjung
15.	Bupati Banjar	49.	Bupati Simalungun
16.	Bupati Boven Digul	50.	Bupati Solok
17.	Bupati Bulukumba	51.	Bupati Sukabumi
18.	Bupati Buton Utara	52.	Bupati Sumba Timur
19.	Bupati Cianjur	53.	Bupati Supiori
20.	Bupati Dompu	54.	Bupati Tana Toraja
21.	Bupati Goa	55.	Bupati Tasikmalaya
22.	Bupati Halmahera Timur	56.	Bupati Tojo Una-Una
23.	Bupati Indragiri Hulu	57.	Bupati Tolitoli
24.	Bupati Jember	58.	Bupati Wakatobi
25.	Bupati Kepulauan Meranti	59.	Walikota Batam
26.	Bupati Kepulauan Selayar	60.	Walikota Binjai
27.	Bupati Konawe	61.	Walikota Bontang
28.	Bupati Konawe Utara	62.	Walikota Makasar
29.	Bupati Kuantan Singingi	63.	Walikota Mataram
30.	Bupati Limapuluh Kota	64.	Walikota Pariaman
31.	Bupati Lingga	65.	Walikota Samarinda
32.	Bupati Lombok Utara	66.	Walikota Solok
33.	Bupati Majene	67.	Walikota Surabaya
34.	Bupati Muna		

Sumber: (Harbowo & Purnamasari, 2020)

Terhadap temuan dan laporan yang diterima oleh Bawaslu berkaitan dengan netralitas ASN selanjutnya adalah melakukan langkah-langkah. Pertama, Bawaslu melakukan kajian dan sangkaan terhadap laporan dan temuan yang ada. Kedua, dalam hal penyusunan kajian Bawaslu melakukannya Bersama KASN. Ketiga, hasil dari kajian tersebut dituangkan dalam rekomendasi temuan yang diserahkan kepada KASN dengan fakta kronologis, kejadian dan peristiwa.

Di sisi lain, proses penanganan dugaan pelanggaran ASN oleh Bawaslu terkesan lama karena faktor prosedur yang panjang. Misalnya, dalam penerimaan laporan, Bawaslu wajib memeriksa persyaratan secara formil dan materil. Jika laporan dinilai tidak lengkap, terlapor diharuskan

melengkapi persyaratan dalam waktu 2×24 jam. (Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 7 Tahun 2022 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilu.) Apabila tidak terpenuhi maka laporan tidak teregistrasi. (Sapni, 2023) Prosedur ini sulit dipenuhi oleh terlapor, berbeda dengan laporan ke kepolisian yang hanya memerlukan bukti permulaan untuk memasuki tahap penyidikan. Meskipun laporan diterima oleh Bawaslu, proses penyelesaiannya panjang dan menimbulkan ketidakpastian hukum. Jika laporan memenuhi syarat, Bawaslu melakukan klarifikasi dalam 7 hari, kemudian meneruskannya ke KASN dengan rekomendasi untuk ditindaklanjuti.

Proses ini melemahkan Bawaslu karena hanya berperan dalam klarifikasi dan meneruskan laporan, tanpa kewenangan memberikan sanksi. Sebagai pengawas pemilu, Bawaslu seharusnya bisa bertindak tegas untuk efek jera. Namun, sanksi tetap menjadi kewenangan Pejabat Pembina Kepegawaian setelah rekomendasi KASN, sehingga transparansi dan pertanggungjawaban atas sanksi terhadap ASN yang melanggar tidak jelas. Meskipun semua instansi, termasuk Bawaslu, bertanggung jawab menyampaikan informasi melalui PPID, implementasi ini masih belum optimal dalam menyediakan informasi terkait penegakan sanksi ASN.

Penanganan netralitas ASN cenderung ringan, hanya berupa peringatan, dengan sedikit kasus yang berujung pada pemecatan. Minimnya sanksi tegas menumbuhkan sikap permisif, sehingga keberpihakan dan keterlibatan birokrasi dianggap bisa diterima. Selain itu, sistem pelaporan elektronik juga lemah, seperti yang dikeluhkan pelapor anonim, dengan masalah seperti server penuh dan aplikasi yang sering crash.

Aktivitas pelanggaran netralitas ASN dalam konteks pilkada, yaitu mencakup periode dari sebelum penetapan pasangan calon hingga setelah penetapan calon, diantara sejumlah kategori aktivitas ASN yang melanggar netralitas. Terdapat dua indikator penting yang menjadi tolak ukur dalam penerapan hal tersebut, antara lain: (Sarnawa, 2018)

- 1) Tidak terlibat, berarti tidak berpihak dengan bergabung dalam tim sukses kandidat selama kampanye, seperti tidak ikut kampanye menggunakan atribut ASN atau partai politik.
- 2) Tidak memihak berarti tidak memberikan dukungan atau keuntungan kepada pasangan calon, termasuk menghindari kegiatan yang menunjukkan keberpihakan, seperti pertemuan, ajakan, atau pemberian barang kepada PNS, keluarga, dan masyarakat, serta tidak menggunakan fasilitas negara untuk mendukung calon selama kampanye.

Perluasan kewenangan Bawaslu terhadap netralitas ASN sangat diperlukan untuk mempertegas eksistensi dan kewenangan Bawaslu dalam melaksanakan amanat konstitusi dan peraturan kepegawaian. Hal ini harus dilakukan melalui tahapan penyelenggaraan pemilu, baik melalui

strategi pencegahan maupun penindakan, guna menegakkan hukum kepemiluan di Indonesia. Penegasan ini juga terkait dengan konsep era ultra modern dalam hukum, yang relevan dengan ungkapan *het recht hinkt achter de feiten*, yang berarti hukum berjalan tertatih-tatih mengikuti kenyataan di masyarakat. (Eko Listiyani et.al, 2020) Penyebabnya adalah perubahan sosial yang ditimbulkan oleh pembangunan dan pembaharuan, dan faktor-faktor lainnya menimbulkan problem sosial yang memberikan tekanan pengaruhnya terhadap hukum, dalam arti bahwa hukum harus menanggapi problem tersebut. Fatimah Halim menegaskan dalam situasi dan kondisi demikian mengharuskan adanya perubahan hukum. (Halim, 2015) Karena adanya kesenjangan di antara keadaan, hubungan, dan peristiwa dalam masyarakat dengan pengaturan hukum yang ada. Tuntutan perubahan hukum semakin mendekat ketika kesenjangan tersebut telah mencapai tingkatnya yang sedemikian rupa. (Halim, 2015) Achmad Ali berpendapat bahwa satu dari beberapa prinsip keilmuan penggalan hukum secara berkelanjutan mengenai konstruk lafal pada undang-undang yang dengan eksplisit dan holistik memperlebar penafsiran agar ruang lingkupnya tidak sempit dan berhubungan dengan peristiwa tertentu, atau bisa disebut juga metode ini sebagai alat dan sarana untuk mengetahui makna dalam undang-undang itu sendiri. (Ali, 2011) Perluasan makna pengawasan hingga pemberian sanksi eksekutorial kepada ASN yang melanggar netralitasnya adalah harapan masyarakat untuk mengoptimalkan kewenangan Bawaslu sebagai pelaksana pemilu. Pengejawantahan kewenangan ini dalam hukum positif mencerminkan demokrasi partisipatoris, yakni undang-undang yang lebih responsif terhadap masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam undang-undang ini membuat peran mereka lebih bermakna, dan pemerintah lebih tanggap dalam proses demokrasi, menghasilkan pemerintahan yang bermoral dan warga negara yang bertanggung jawab. (Robert B Seideman at all, 2001) Dengan demikian, melalui lahirnya undang-undang yang berkarakter responsive inilah menjadi muatan permusan yang bertalian dengan *legal right, priveleg, function, duty, status or dipostion*.

Gagasan rekonstruksi kewenangan Bawaslu muncul akibat kekecewaan masyarakat terhadap kinerja KASN yang belum mampu mengatasi pelanggaran netralitas ASN. Ini bukan hal baru di Indonesia, di mana kekecewaan terhadap Kepolisian melahirkan KPK, begitu pula dengan KPI yang terbentuk karena ketidakpuasan terhadap peran otoriter Dewan Penerangan dalam penyiaran. Kehadiran Lembaga KY juga dipicu oleh lemahnya pengawasan terhadap hakim oleh Mahkamah Agung. Dalam pelaksanaan kekuasaan negara memiliki wewenang untuk melakukan pengawasan terhadap Lembaga negara lainnya, Funk dan Seamon mengatakan "...For purpose ot its provisions as each authority of the government .. wheter or not its within or subject to review by another agencies and its exempts various entities. (William F Funk dan Richard H. Seamon, 2009) Tegasnya, lembaga

negara dalam penyelenggaraan kekuasaan negara dapat mengawasi lembaga negara lainnya. Gagasan ini bertujuan menciptakan pola hubungan yang terjalin rapi antar lembaga negara, khususnya Bawaslu dan KASN, dengan konsep diferensiasi fungsional, untuk mengakomodasi independensi dalam melaksanakan tugas masing-masing.

Di sisi lain, sistem konstitusional Indonesia menurut Jimly Assidqie memang perlu dirumuskan ulang. Negara hukum lainnya Amerika, Inggris, Kanada secara berangsur-angsur membangun sistem etika bernegara oleh pelayan publiknya. Indonesia pun harusnya demikian, semua undang-undang terdapat kode etik yang mengaturnya. (Asshiddqie, 2019) Perlunya penegasan kewenangan Bawaslu dalam menjaga netralitas ASN yang mengikuti Pilkada sangat penting, agar pengawasan Bawaslu tidak melampaui kewenangannya. Bawaslu hanya memiliki kewenangan mengawasi aktivitas pelanggaran netralitas ASN setelah pendaftaran calon kepala daerah di KPU. Proses ini merupakan bagian dari penyempurnaan demokrasi di Indonesia, yang harus berlandaskan pada nilai-nilai dan norma-norma demokrasi. Tegasnya demokrasi tidak hanya cara, tetapi juga tujuan yang harus dibangun terus menerus sebagai proses yang pasti akan memakan waktu. (Nasution, 2010)

Bila merujuk pada sistem perselisihan Pemilu yang ada di dunia terdapat beberapa alternatif meliputi *legislative model*, *judicial court model*, *specialize electoral tribnunal model*, *constituinal court model* sampai dengan *alternative model*. (Balasko, 2012) *Legislative Model* yaitu perselisihan yang ditunjuk kepada beberapa anggota legislatif untuk menyelesaikan persoalannya. Apabila merujuk Prancis maka sistem ini disebut sebagai “Verifikasi Kekuasaan”. Hal ini tidak didasarkan pada mekanisme pengaduan yang digunakan untuk menentang pelanggaran hukum selama pemilu. Terdapat beberapa model penyelesaian perselisihan pemilu, seperti **Judicial Court Model** yang mengacu pada model Inggris, di mana penyelesaian dilakukan oleh hakim di pengadilan umum. **Specialized Electoral Tribunal Model** adalah model yang banyak diterapkan di negara-negara Amerika Latin, di mana perselisihan diselesaikan oleh lembaga khusus yang dibentuk untuk itu. **Constitutional Court Model** merujuk pada penyelesaian perselisihan melalui Mahkamah Konstitusi. Sementara itu, **Alternative Model** mencakup berbagai metode yang digunakan pihak yang berselisih untuk mencapai kesepakatan.

Sebagai pilar penting demokrasi, pilkada idealnya dapat menghasilkan konsolidasi demokrasi yang sehat dan bermartabat bagi daerah, serta melahirkan pemimpin berkualitas yang mampu memperbaiki tata kelola pemerintahan daerah. Sayang jika Pilkada yang berbiaya mahal hanya menghasilkan demokrasi prosedural dan penguasa. Hingga kini, konsolidasi demokrasi melalui pilkada langsung serentak sulit terwujud karena reformasi dan pematapan partai yang belum

memadai, sehingga rentan terhadap konflik internal, serta dipengaruhi oleh era disrupsi yang penuh ketidakpastian. (R, 5 Oktober 2020)

Kesimpulan dan Saran

A. Kesimpulan

Berdasarkan rumusan masalah dan seluruh uraian yang telah dikemukakan sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan sekaligus jawaban atas permasalahan dalam karya artikel ilmiah ini:

1. Kewenangan Bawaslu dalam pengawasan Pemilu dan Pilkada, yang diatur dalam undang-undang, memberikan dasar hukum untuk mencegah pelanggaran netralitas ASN. Mengingat tingginya data pelanggaran ASN pada Pemilu, masalah netralitas ASN perlu perhatian serius. Penegakan aturan dan penguatan fungsi pengawasan harus ditingkatkan untuk menutup celah yang ada. Pengalaman pelanggaran sebelumnya menjadi pembelajaran untuk persiapan Pilkada berikutnya, dengan fokus pada upaya preventif dan peningkatan integritas, transparansi, serta akuntabilitas ASN.
2. Penegakan hukum dalam Pilkada Indonesia memerlukan peran aktif berbagai pihak, terutama dalam pengawasan. Bawaslu berperan penting dalam memastikan Pilkada yang bermartabat dan berintegritas, melalui pencegahan dan penindakan pelanggaran pemilu. Meskipun kewenangannya terbatas pada tahap kampanye, netralitas ASN sangat penting untuk Pilkada yang adil. Namun, pelanggaran netralitas ASN sering terjadi di luar periode kampanye dan sulit ditindaklanjuti oleh Bawaslu. Pengawasan efektif membutuhkan kerangka pencegahan, anggaran yang tepat, dan regulasi yang jelas. Kerja sama Bawaslu dan KASN sangat penting, meskipun ada tantangan dalam implementasi sanksi oleh kepala daerah. Perluasan kewenangan Bawaslu terhadap netralitas ASN diperlukan untuk memperkuat peran penegakan hukum pemilu, menutupi kesenjangan antara peraturan dan praktik di lapangan. Penegakan hukum yang transparan akan memperkuat demokrasi di Indonesia dan memastikan Pilkada menghasilkan pemimpin berkualitas. Dengan demikian, pengawasan netralitas ASN adalah langkah penting untuk mencapai demokrasi yang sehat, bermartabat, dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan dalam Pilkada.

B. Saran

Berdasarkan penelitian yang telah kami lakukan, diperoleh beberapa poin rekomendasi atau saran yang kami berikan, sebagai berikut:

1. Perlunya perluasan kewenangan Bawaslu dalam pencegahan pelanggaran netralitas asn dan juga penguatan kerangka pencegahan dalam pelaksanaan Pemilihan Umum maupun pemilihan kepala daerah.
2. Peningkatan kerjasama yang lebih efektif dengan kasn dalam pelaksanaan terhadap transparansi dan akuntabilitas terhadap pelaksanaan pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah dan peningkatan kapasitas pengawasan dalam pencegahan pelanggaran-pelanggaran ASN

Ucapan Terima Kasih

Puji syukur kami panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa atas rahmat dan karunia-Nya sehingga kami dapat menyelesaikan jurnal yang berjudul “Rekonstruksi Kewenangan Bawaslu Dalam Mencegah Dikotomi Birokrasi Dan Politik Oleh Aparatur Sipil Negara” dengan baik dan akan diterbitkan dalam Jurnal Huma Betang Demokrasi. Kami juga ingin menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada pihak-pihak yang telah memberikan dukungan, bimbingan, dan kontribusi selama proses penulisan jurnal ini.

Daftar Pustaka

Jurnal

- Ahadi, Lalu M. Alwin, (2022), *Efektivitas Hukum Dalam Perspektif Filsafat Hukum: Relasi Urgensi Sosialisasi Terhadap Eksistensi Produk Hukum*. Jurnal USM Law Review 5, Nomor 1.
- Ayoub, Ayman, Andrew Ellis (Ed.), (2010), *Electoral Justice: The Internasional IDEA Handbook*. Internasional IDEA. Stockholm.
- Bagus Sarnawa, (2018), *Pergeseran Aturan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum*, Media Hukum 25, Nomor 2.
- Fatimah Halim. (2015) "Hukum dan Perubahan Sosial". Jurnal Al Daulah. 4, Nomor. 1
- Firnas, M. Adian, (2016), *Politik dan Birokrasi: Masalah Netralitas Birokrasi di Indonesia Era Reformasi*. Jurnal Review Politik 6, Nomor 1.
- Haryanto, A. (2021). "Koordinasi Pengawasan Netralitas ASN antara Bawaslu dan KASN dalam Pemilu", *Jurnal Politik dan Pemerintahan*, 13(2), 118-130.
- Hertika, Fety Fitriana; Sunarto; dan Hadi Cahyono. "Peran Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dalam Menjalankan Pengawasan pada Penyelenggaraan Pemilu Tahun 2019 di Kabupaten Ponorogo". *Jurnal Mahasiswa Universitas Muhammadiyah Ponorogo* 3, no 2 (2019), 89-97.
- Halim, Atiham, (2015), *Hukum dan Perubahan Sosial*. Jurnal Al Daulah 4, Nomor 1.
- Joseph, Oliver., Frank McLoughlin, (2019), *Electoral Justice System Assesment Guide*. Internasional IDEA, Stockholm.
- Lastiwi, D. T., & Suryono, F., (2022), *Strategi Pengembangan Kompetensi Aparatur Sipil Negara Dan Arah Kebijakannya:(Sebuah Literature Review)*. Nusantara Innovation Journal 1, Nomor 1.
- Nuraida, Mokhsen, (2019), *Menjaga Netralitas ASN Dalam Pemilu*. Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau.
- Pratama, R. (2021). "Pengawasan Netralitas ASN dalam Pemilu: Tantangan dan Solusi", *Jurnal Politik dan Birokrasi*, 8(2), 134-145.
- Riyanto, M., Widodo, A., dan Retnowinarni, R. "Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pilkada untuk Mewujudkan Good Governance". *Journal Syntax Idea* 5, Nomor 12 (2023).

Rudianto, S. (2020). "Penguatan Koordinasi Pengawasan Netralitas ASN Antara Bawaslu dan KASN", *Jurnal Administrasi Negara*, 7(1), 76-89.

Sapni, Dripsy Teresa Pugon., Dani Robert Pinasang., Donna, Okthalia., (2023), *Penegakan Hukum Terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pelaksanaan Pemilihan Umum di Provinsi Sulawesi Utara*. Jurnal Fakultas Hukum Unsrat Lex Administratum 12, Nomor 1.

Septianningsih, S., Jiharani, F., (2023), Efektivitas Penerapan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia ditinjau dari Norma dan Etika e-voting". *Jurnal Politik Indonesia dan Global* 4, Nomor 1.

Buku

Alaydrus, Anwar, Muh Jamal dan Niken Nurmiyati, (2023), *Pengawasan Pemilu: Membangun Integritas, Menjaga Demokrasi*. Indramayu: Adab.

Ali, Achmad, (2011), *Menguak Tabir Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia.

Aziz, Abdul, Bambang Eka Cahya Widodo, Kuskridho Ambardi, Sri Nuryanti, Syamsuddin Haris, dan Wirduyaningsih, (2019), *Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 Perihal Penegakan Hukum Pemilu*. Jakarta: Bawaslu.

Brich, Seam, (2011), *Electoral Mal Practice*. Oxford: Oxford University Press.

Budhiati, I., (2020), *Mahkamah Konstitusi dan Kepastian Hukum Pemilu: Tafsir Mahkamah Konstitusi Terhadap UUD NRI Tahun 1945 untuk Kepastian Hukum Pemilu*. Jakarta: Sinar Grafika.

Bawaslu Republik Indonesia. (2020). *Laporan Pengawasan Pemilu 2020: Pelanggaran Netralitas ASN dalam Pilkada*. Jakarta: Bawaslu Republik Indonesia.

Buyung Nasution, Adnan, (2010), *Pikiran dan Gagasan Demokrasi Konstitusional*. Jakarta: Kompas.

Cornes, R., & Sandler, T. (1996). *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods* (2nd ed.). Cambridge University Press, p. 102.

Diamond, Larry, (2008), *The Democratic Rollback: The Resurgence of the Predatory State*. Foreign Affairs 87.

F Funk, William dan Richard H. Seamon, (2009), *Administrative Law*. Newyork: Wolters Kluwer Law & Business.

Gautama, Sudarto, (1996), *Mengenal hukum suatu pengantar*. Yogyakarta : Liberty.

- Ihza Mahendra, Yusril, (1996), *Dinamika Tata Negara Indonesia, Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*. Jakarta: Gema Insani Press.
- Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), (2019). *Laporan Pengawasan Pemilu 2019*. Jakarta: KASN
- Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). (2020). *Laporan Pengawasan Netralitas ASN pada Pilkada 2020*. Jakarta: KASN.
- Logemann, (1995), *Over de theorie van een stelli'g staatsrecht*, Amsterdam.
- M. Hardjon, Philipus ,Tatiek Sri Djatmiati, Addink, dan J.B.J.M. Ten Berge, (2011), *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*". Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- M. Hudjon, Philipus, (1987), *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesial*. Surabaya : Bina Ilmu.
- Marzuki, Suparman, (2017), *Akuntabilitas Peradilan di Indonesia, dalam Imran & Festy Rahma Hidayati (ed), Etika dan Budaya Hukum dalam Peradilan, Cetakan Pertama*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia,
- Marzuki, Suparman, (2017), *Etika dan Kode Etik Profesi Hukum*, Cetakan pertama.Yogyakarta: FH UII Press.
- Mokhsen, Nuraida., Septiana Dwiputrianti; dan Sayugi Muhammad, (2018), *Pengawasan Netralitas Aparatur Muhammad Sipil Negara*. Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara.
- Muchsan, (1997), *Sistem Pengawsan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*. Yogyakarta.
- Robert B Seideman at all, (2001), *Legislation Drafting for Democratic Social Change A Manual For Drafter, First Published*. London The Hague Boston: Klawer Law International Ltd.
- Romli, Lili., (2007), *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- SF. Marbun., (1997), *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta, Liberty.
- Soekanto, Soerjono., (2005), *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Sujamto, (1987), *Aspek-aspek pengawasan yang ada di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

Sujamto, (1986), *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Thoha, M., (2007), *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.

Prosiding

Asshiddiqie, Jimly. “Potret Sistem Hukum Indonesia Paska Reformasi” *makalah seminar yang diselenggarakan oleh Laboratorium Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Surabaya bekerjasama dengan MPR RI*. Surabaya, 30 April.

Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 7 Tahun 2022 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilu.

Peraturan Bawaslu Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pengawasan Netralitas Pegawai ASN, Anggota TNI & Anggota POLRI.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 2 Tahun 2024 tentang Tahapan dan Jadwal Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2024.

Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU.XIII/2015

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

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dan Perbawaslu Nomor 9 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.

Berita

Azra, Azyumardi, *Pilkada Mau Kemana?*, Kompas, 2020, h. 15. Diakses pada tanggal 27 Desember 2024. <https://www.kompas.id/baca/opini/2020/10/01/pilkada-mau-kemana>.



Balasko, R.D. 2012. *Electoral Dispute Resolution*, ACE. Diakses pada tanggal 28 Desember 2024.
[https://aceproject.org/ace-en/tp\[ocs;/f;/fb12/default/](https://aceproject.org/ace-en/tp[ocs;/f;/fb12/default/).

Data KASN, 2 April Tahun 2024

Harbowo, Nikolaus, dan Dian Dewi Purnamasar, *67 Kepala Daerah Terancam Sanksi*, Kompas, 2020. Diakses pada tanggal 29 Desember 2024.
<https://www.kompas.id/baca/polhuk/2020/11/02/67-kepala-daerah-terancam-sanksi/>.

Haris, Syamsuddin, *Pelru Politik Pencegahan Korupsi*, Kompas, Edisi 21 Oktober 2020. Diakses pada tanggal 30 Desember 2024. <https://www.kompas.id/baca/opini/2020/10/21/perlu-politik-pencegahan-korupsi>.

R, Siti Zuhro, Pilkada 2020, *Taruhan Reputasi*, Kompas, 2020. Diakses pada tanggal 1 Januari 2025.
<https://www.kompas.id/baca/opini/2020/10/05/pilkada-2020-taruhan-reputasi>.

Unit, E. I. (2023). Economist intelligence unit. *Democracy Index*.