



**Editorial Office:** Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 57126, Indonesia.  
 Email : respublica@mail.uns.ac.id  
 Website : https://jurnal.uns.ac.id/respublica

## ANALISIS PENGAWASAN NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA OLEH BADAN PENGAWAS PEMILU SURAKARTA

Affilia Luksausa Anggreani <sup>1</sup>, Andina Elok Puri Maharani <sup>2</sup>

- 1 Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret. E-mail: [affilialuksausa123@student.uns.ac.id](mailto:affilialuksausa123@student.uns.ac.id)  
 2 Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret. E-mail: [andinaelok@staff.uns.ac.id](mailto:andinaelok@staff.uns.ac.id)

Artikel	Abstrak
<p><b>Kata kunci:</b>  <b>Bawaslu, Netralitas, Pemilihan Umum.</b></p> <p><b>Vol. 8 No, 2 2024</b></p>	<p>Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis peran Badan Pengawas Pemilu Kota Surakarta dalam pengawasan Netralitas Aparatus Sipil Negara (ASN) menjelang pemilihan umum 2024 di Kota Surakarta. Penelitian ini merupakan penelitian hukum. Adapun jenis dan sumber data penelitian yang digunakan yaitu data primer yang diperoleh melalui wawancara dan data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu analisis data kualitatif dengan mengumpulkan berbagai data yang diperoleh. Data tersebut kemudian dianalisis dan dibuat suatu kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, Pertama Peran Badan Pengawas Pemilu Kota Surakarta dalam mengawasi netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) menjelang pemilihan umum 2024 di Kota Surakarta dilakukan melalui tiga cara, yaitu dengan pengawasan yang berfokus pada evaluasi dan perbaikan hasil yang telah dicapai agar sesuai dengan rencana; pencegahan yang bertindak sebagai langkah preventif; dan penindakan yang bertujuan mencegah terulangnya pelanggaran serupa di masa depan. Kedua, Badan Pengawas Pemilu Kota Surakarta menghadapi beberapa kendala, antara lain kesulitan dalam membedakan antara program kerja dan kebijakan politik; Bawaslu Kota Surakarta memiliki keterbatasan dalam memperkuat alat bukti; dan adanya tantangan ketika anggota Aparatur Sipil Negara (ASN) ikut serta dalam kontestasi.</p>

### PENDAHULUAN

Pemahaman mengenai demokrasi bahwa dari sebuah kekuasaan dari rakyat dan untuk rakyat. Pemahaman tersebut rakyat akan melahirkan sebuah aturan yang menguntungkan dan melindungi hak-haknya (Noviati, 2013). Dengan demikian demokrasi didasarkan pada kekuasaan rakyat, yang memungkinkan mereka untuk menciptakan aturan yang menguntungkan dan melindungi hak-hak mereka. Pemilihan umum adalah pilar utama dalam sistem demokrasi yang memberikan masyarakat kekuasaan untuk memilih para pemimpin mereka dan berpartisipasi dalam pengambilan keputusan politik. Wakil rakyat, yang tergabung dalam partai politik, berperan

sebagai perantara antara rakyat dan pemerintah. Pemilihan umum dilakukan untuk memilih Presiden, Wakil Presiden, DPR/DPRD, serta kepala daerah, yang kini dipilih langsung oleh rakyat.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara menyatakan bahwa ASN harus tetap netral dan tidak terlibat dalam aktivitas politik. Setiap wilayah memiliki Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang mengatur proses pemilu, sementara Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) bertugas mengawasi seluruh tahapan pemilu, termasuk pemilihan Presiden, Wakil Presiden, DPR, DPD, DPRD, dan Kepala Daerah (Ismi, Malik, & Riskasari, 2022). Bawaslu sering menghadapi tantangan dalam mengawasi pemilu, terutama dalam menjaga netralitas ASN. Netralitas ASN penting untuk memastikan mereka tetap profesional dan tidak terlibat dalam politik (Saputro, 2024).

Menurut Kepala Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kota Surakarta, sejauh ini belum ada laporan ASN yang terlibat dalam politik di Surakarta (Wasita, 2023). Pemerintah Kota Surakarta akan meningkatkan pengawasan terhadap netralitas ASN menjelang pemilu 2024, dan ASN yang terlibat politik aktif akan dikenakan sanksi (Mulato, 2023). Berdasarkan uraian tersebut maka penulis tertarik untuk melakukan kajian terkait peran Bawaslu dalam pengawasan netralitas ASN.

## **METODE PENELITIAN (*OPTIONAL*)**

Metode penelitian yang digunakan penulis yaitu penelitian hukum empiris. Jenis penelitian hukum empiris bertujuan untuk memeriksa dan menganalisis implementasi hukum dalam masyarakat, yang tercermin dalam tindakan hukum yang diambil oleh masyarakat (Bachtiar, 2018 : 66). Sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif dengan menjelaskan objek yang diteliti dengan cara membuat deskripsi secara sistematis mengenai fakta atau fenomena yang diselidiki. Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data primer dan sekunder. Data primer menurut Narimawati (2008) data yang berasal dari sumber asli atau pertama. Data ini tidak tersedia dalam bentuk terkompilasi ataupun dalam bentuk file-file. Sedangkan data sekunder menurut Sugiyono (2006) adalah sumber data yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data. Selanjutnya, teknik analisis data yang digunakan yaitu analisis data secara kualitatif yaitu dengan mengumpulkan berbagai data yang diperoleh dari wawancara dan studi kepustakaan yang terkait dengan penelitian yang penulis lakukan.

## **ANALISIS DAN PEMBAHASAN**

### **1. Peran Badan Pengawas Pemilu Surakarta dalam Pengawasan Netralitas ASN**

Bawaslu memainkan peran penting dalam menjamin tahapan pemilu yang berkualitas dan meningkatkan kredibilitasnya. Bawaslu tidak hanya berfungsi sebagai lembaga penegak hukum, tetapi juga mengawasi pemilu dan integritas Aparatur Sipil Negara, Tentara Nasional Indonesia (TNI), dan Kepolisian Republik Indonesia (Polri). Oleh karena itu, tanggung jawab Bawaslu untuk menangani masalah netralitas ASN tidak hanya terbatas pada domain penegakan hukum, tetapi juga mencakup fungsi pengawasan.

Di masa pemilu dan pilkada ini, Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) mengutamakan etika Aparatur Sipil Negara. Bidang

penelitian dan pengembangan sistem KASN melakukan survei dan menemukan beberapa faktor yang menyebabkan pelanggaran netralitas ASN, di antaranya adalah:

- a. Alasan di balik upaya untuk mendapatkan atau mempertahankan dukungan politik dari kepala daerah, yang berfungsi sebagai pejabat politik dan Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK).
- b. Beberapa pegawai ASN menunjukkan ketidakpahaman terhadap regulasi netralitas dengan menyatakan bahwa mereka belum memahami peraturan yang mengatur netralitas ASN.
- c. Faktor lain meliputi tekanan dari pimpinan instansi, rendahnya integritas ASN, pandangan bahwa tidak netral adalah hal yang biasa, dan hukuman yang diberikan tidak efektif dalam menimbulkan efek jera.

Terdapat beberapa jenis pelanggaran dalam konteks penyelenggaraan pemilihan umum menurut Sulisty, Aryanto, Baruno, Sutarti, & Waskito :

- a) Pelanggaran terhadap ketentuan administrasi pemilihan umum di luar kategori tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik. Pasal 476 hingga Pasal 487 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mengatur mekanisme penanganan tindak pidana dalam Pemilu, termasuk tata cara penanganan, majelis khusus, dan sentra penegakan hukum terpadu (gakkumdu). UU ini memuat 67 pasal tentang ketentuan pidana pemilu, lebih banyak dibandingkan UU No. 1 Tahun 2015 yang hanya memiliki 22 pasal pidana.

Pasal 486 ayat (11) memerintahkan Bawaslu untuk menetapkan Peraturan Bawaslu No. 9 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu, yang kemudian diganti dengan Perbawaslu No. 31 Tahun 2018, untuk menyelaraskan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana pemilu antara Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan (Prayinto, 2019). Sanksi pelanggaran hukum berbeda dengan sanksi pelanggaran etika. Menurut American Speech-Language-Hearing Association (ASHA) dan dikutip oleh Jimly Asshiddiqie, sanksi etika dapat berupa: teguran, pernyataan tidak percaya yang dipublikasikan, pencabutan keanggotaan sementara atau seumur hidup, penangguhan keanggotaan, penangguhan proses registrasi, dan perintah penghentian. Sanksi etika berfungsi sebagai pencegahan dan penindakan, biasanya dimulai dengan teguran lisan, tertulis, hingga pemberhentian atau pemecatan dari jabatan publik. Dalam konteks pelanggaran kode etik Pemilu, sanksi yang diterapkan meliputi teguran tertulis, pemberhentian sementara, atau pemberhentian tetap (Erwinsyahbana, 2015).

- b) Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakumdu) menangani semua jenis pelanggaran pidana pemilu. Gakumdu terdiri dari tiga lembaga: Kejaksaan, Kepolisian, dan Bawaslu atau Panwaslu. Cara penyelesaian tindak pidana pemilu meliputi:

- 1) Dasar Hukum: Pasal 317 ayat (2) UU No. 7 Tahun 2017 memberi Bawaslu/Bawaslu Provinsi/Bawaslu Kabupaten/Kota wewenang untuk melaporkan pelanggaran pidana pemilu kepada Kepolisian;
  - 2) Pelaporan: Pasal 476 UU No. 7 Tahun 2017 mengharuskan laporan Bawaslu disampaikan ke Kepolisian dalam 1 x 24 jam setelah koordinasi dengan Kejaksaan dan Kepolisian di Gakkumdu;
  - 3) Penyidikan: Penyidik Kepolisian harus menyampaikan hasil penyidikan dan berkas perkara ke Penuntut Umum dalam 14 hari. Jika berkas belum lengkap, Penuntut Umum mengembalikannya dalam 3 hari dengan petunjuk perbaikan;
  - 4) Pengembalian Berkas: Penyidik melengkapi berkas sesuai petunjuk dalam 3 hari dan mengembalikannya ke Penuntut Umum;
  - 5) Penuntutan: Penuntut Umum melimpahkan berkas perkara ke Pengadilan Negeri dalam 5 hari sejak menerima berkas;
  - 6) Pelimpahan Berkas: Proses pelimpahan dari Penyidik ke Penuntut Umum hingga Pengadilan Negeri bisa dilakukan tanpa kehadiran tersangka;
  - 7) Pengadilan: Pengadilan Negeri menggunakan KUHAP kecuali ada ketentuan lain dalam UU No. 7 Tahun 2017;
  - 8) Perma MA: Mahkamah Agung mengeluarkan Perma No. 1 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penyelesaian Tindak Pidana Pemilu
  - 9) Majelis Hakim Khusus: Sidang dilakukan oleh Majelis Hakim khusus, dengan ketentuan dari Perma No. 2 Tahun 2018
  - 10) Waktu Putusan: Majelis Hakim Khusus harus memutus perkara dalam 7 hari setelah berkas diterima oleh Pengadilan Negeri, tanpa memerlukan kehadiran terdakwa;
  - 11) Sidang Malam Hari: Pasal 3 ayat (2) Perma No. 1 Tahun 2018 memungkinkan sidang malam hari untuk memenuhi batas waktu;
  - 12) Penyelesaian Kasus: Kasus yang mempengaruhi perolehan suara harus diselesaikan 5 hari sebelum KPU menetapkan hasil pemilu nasional, dan KPU wajib menindaklanjuti putusan pengadilan;
  - 13) Salinan Putusan: KPU harus menerima salinan putusan pada hari putusan pengadilan dibacakan.
- c) Pelanggaran kode etik pemilu menjadi tanggung jawab Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), yang menangani mekanisme, prosedur, pedoman beracara, dan penyelesaian terkait pelanggaran kode etik. Kode etik ini mengikat semua penyelenggara pemilu, termasuk KPU, Bawaslu, dan sekretariat mereka.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu memperkenalkan DKPP sebagai badan permanen, yang bertujuan menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas penyelenggara pemilu. DKPP bertindak sebagai pengadilan etika yang modern dengan prinsip keterbukaan dan transparansi, di mana prosesnya dilakukan secara terbuka dan melibatkan berbagai

pihak, termasuk media. Sidang terbuka di DKPP juga berfungsi sebagai pendidikan politik tidak langsung untuk masyarakat.

- d) Penyelesaian sengketa perselisihan hasil pemilu (PHP) merupakan wewenang Mahkamah Konstitusi (MK). Sementara itu, pelanggaran kode etik berada di bawah tanggung jawab Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Kode etik ini, yang diatur oleh Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2012, berfungsi sebagai pedoman moral, etis, dan disiplin bagi perilaku penyelenggara pemilu.

Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Kota Surakarta telah melaksanakan pengawasan pada setiap tahapan pemilu melalui berbagai kegiatan yang dirancang untuk memastikan kelancaran Pemilihan Umum, sesuai dengan program dan kegiatan Bawaslu Kota Surakarta. Bawaslu Kota Surakarta menekankan pencegahan sebagai prioritas utama. Langkah-langkah kinerja Bawaslu Kota Surakarta meliputi pengawasan, pencegahan, dan penindakan. Berikut ini adalah penjelasan mengenai langkah-langkah yang dilakukan oleh Bawaslu Kota Surakarta:

- a) Pengawasan

Dalam konteks pengawasan, fokus utamanya adalah pada evaluasi dan perbaikan hasil yang telah dicapai agar sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Ini berarti bahwa pengawasan dilakukan setelah kegiatan selesai, bukan saat kegiatan tersebut berlangsung, untuk memastikan hasil yang dihasilkan sesuai dengan yang direncanakan. Pengawasan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Kota Surakarta terhadap Aparatur Sipil Negara (ASN) ditujukan untuk mengurangi pelanggaran pemilu yang biasanya terjadi.

- b) Pencegahan

Pencegahan merupakan tindakan preventif yang bertujuan untuk mengurangi pelanggaran yang mungkin terjadi selama pemilu. Sebagai contoh, Bawaslu Kota Surakarta melakukan pertemuan dengan Walikota Surakarta untuk meminta komitmen dalam bentuk ikrar damai netralitas dari Pemerintah Kota Surakarta dan stafnya. Ikrar tersebut kemudian diabadikan dalam dokumen digital yang tidak dapat dihapus, sehingga semua pihak terlibat dapat mengawasi netralitas dengan lebih efektif.

- c) Penindakan

Penindakan merupakan rangkaian langkah untuk menangani pelanggaran dan menyelesaikan sengketa sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan. Tujuan utamanya adalah untuk mencegah terjadinya pelanggaran serupa di masa mendatang.

## 2. Hambatan Badan Pengawas Pemilu Kota Surakarta dalam Pengawasan Netralitas ASN

Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Kota Surakarta adalah lembaga independen yang menjalankan fungsi pengawasan selama penyelenggaraan Pemilihan Umum 2024. Selain itu, upaya ini didukung oleh kerja sama yang baik antara penyelenggara, pengawas, dan pihak terkait. Meskipun telah melakukan upaya terbaiknya, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Kota Surakarta masih menghadapi beberapa tantangan atau komponen tertentu yang membuat pelaksanaan Pemilihan Umum 2024 menjadi lebih sulit. Faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut:

- A) Bawaslu Kota Surakarta masih menghadapi sedikit kesulitan untuk membedakan antara program kerja dan kebijakan politik. Contoh yang diambil oleh Pak Agus Sulistyو adalah apakah bantuan sosial diberikan kepada masyarakat merupakan program kerja pemerintah atau tidak. Namun, kepentingan politik akan terlibat dalam pelaksanaannya jika dilakukan oleh pejabat Aparatur Sipil Negara (ASN). Ketika masalah muncul, program adalah intervensi jangka pendek yang menyebabkan perbaikan sementara. Sebaliknya, kebijakan adalah perjanjian yang ditetapkan secara kolektif dan ditetapkan dalam undang-undang dan peraturan. Mereka memberikan pengetahuan tentang kebiasaan sosial dan norma moral.
- B) Bawaslu Kota Surakarta menghadapi kendala dalam memperkuat alat bukti. Pak Agus Sulistyو memberikan contoh bahwa Kepolisian memiliki kewenangan untuk memaksa kehadiran saksi, sementara Bawaslu tidak memiliki kewenangan serupa. Beban pembuktian terletak pada pihak yang mengajukan gugatan, sesuai dengan prinsip *actori in cumbit probation*, yang berarti bahwa pihak yang menggugat bertanggung jawab untuk membuktikan dalilnya, dan bukti yang disajikan harus sangat jelas.
- C) Ketika pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) terlibat dalam kontestasi politik, Bawaslu Kota Surakarta mengalami tantangan tersendiri. Sebagai contoh, Pak Agus Sulistyو mengambil contoh pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) tahun 2015. Kepala BPPKAD Kota Surakarta mencalonkan diri, sementara istrinya adalah seorang pegawai Negeri Sipil (PNS) di Dinas Koperasi Kota Surakarta. Bawaslu Surakarta menghadapi kesulitan dalam mengawasi kasus semacam itu, terutama dalam menjaga kemandirian pengawasan yang seharusnya dilakukan.
- D) Sebagian besar warga Kota Surakarta cenderung acuh terhadap perkembangan politik, terutama menjelang pemilihan umum. Meskipun tidak semua warga demikian, hal ini menjadi salah satu hambatan bagi pengawasan netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN). Kondisi ini disebabkan oleh seringnya masyarakat diberi janji-janji politik oleh berbagai pihak menjelang pemilihan umum. Namun, banyak janji besar tersebut tidak pernah terealisasi setelah

pihak-pihak tersebut memegang jabatan politik, sehingga membuat masyarakat kehilangan minat terhadap pelaksanaan pemilihan umum. Situasi ini menjadi tantangan bagi Bawaslu dalam mengajak masyarakat untuk turut serta dalam mengawasi proses pemilihan umum, dengan harapan masyarakat dapat mengubah sikapnya terhadap pelaksanaan pemilu.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan uraian di atas diperoleh kesimpulan sebagai berikut.

1. Badan Pengawas Pemilu Kota Surakarta telah memenuhi perannya dalam mengawasi netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) menjelang pemilihan umum tahun 2024 di Kota Surakarta sesuai dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Dalam pelaksanaannya, badan ini telah melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik untuk memastikan pengawasan netralitas ASN yang terstruktur. Perannya mencakup pengawasan dengan fokus pada evaluasi dan perbaikan hasil sesuai rencana, langkah-langkah pencegahan sebagai upaya preventif, dan tindakan penindakan untuk mencegah pelanggaran serupa di masa mendatang.
2. Walaupun telah berusaha semaksimal mungkin, Badan Pengawas Pemilu Kota Surakarta masih mengalami hambatan atau beberapa faktor yang menyulitkan dalam penyelenggaraan Pemilu 2024. Beberapa faktor tersebut termasuk kesulitan dalam membedakan antara program kerja dan kebijakan politik, keterbatasan dalam memperkuat alat bukti, dan kontestasi anggota Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam pemilihan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Journals:**

- Erwinsyahbana, T. (2015). PELANGGARAN KODE ETIK DAN SANKSI DALAM PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM. *JOURNAL BPPU SUMUT*.
- Ismi, A. P., Malik, I., & Riskasari. (2022). Peran Badan Pengawas Pemilu dalam Meningkatkan Netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pemilihan Kepala Daerah Kota Makassar tahun 2020. *Journal Unismuh*, 1723
- Noviati, C. E. (2013). Demokrasi dan Sistem Pemerintahan. *Jurnal Konstitusi*, Vol.10, No. 2, 334.
- Prayinto, S. (2019). PROBLEMATIKA PENEGAKAN HUKUM TINDAK PIDANA PEMILU 2019. *JOURNAL KPU RI*
- Saputro, J. S. (2024, Januari). Pentingnya Netralitas Pegawai ASN Menjaga Persatuan dan Kesatuan untuk Pemilu Damai.

### **Authored Books:**

- Bachtiar. (2018 : 66). *METODE PENELITIAN HUKUM*. Tangerang Selatan: UNPAM PRESS.
- Narimawati, U. (2008). *Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif Teori dan Aplikasi*. Bandung: Agung Media.

Saputro, J. S. (2024, Januari). Pentingnya Netralitas Pegawai ASN Menjaga Persatuan dan Kesatuan untuk Pemilu Damai.

Sulistyo, A., Aryanto, P. H., Baruno, S., Sutarti, N., & Waskito, K. P. (2016 : 39). *Solo Ramah Demokrasi*. Surakarta: KPU Kota Surakarta.

### **Legal Documents**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Peraturan Walikota Surakarta Nomor 43 Tahun 2021 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Inspektorat

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara

### **Internet**

Mulato. (2023). *Pemkot Solo Pantau Netralitas ASN dan Kinerja TKPK Selama Tahapan Pemilu*. Surakarta: rri.co.id.

Wasita, A. (2023, September 25). *Antara Jateng*. Retrieved from <https://jateng.antaranews.com/berita/508905/pemkot-surakarta-pastikantidak-ada-kasus-asn-terlibat-politik>