

SERIAL EVALUASI PILKADA SERENTAK DI INDONESIA

Bawaslu Provinsi Lampung

Editor:

Agust Mellaz

Bayu Sujadmiko

Zulkarnain Ridlwan

Agus Triono

Buku Prosiding ini berisikan 10 artikel yang mengangkat topik kepemiluan di rentang waktu antara tahun 2015-2020. Topik-topik tersebut berhubungan dengan netralitas aparatur sipil negara dalam tahapan kepemiluan, politik uang dalam pilkada, strategi pencegahan politik uang, serta evaluasi yang berkenaan dengan penegakan hukum politik uang di Provinsi Lampung. Prosiding ini juga mengangkat topik yang menarik berkenaan dengan pelanggaran Alat Peraga Kampanye (APK) dan dinamika yang terjadi dalam pemilihan Panwascam saat pilkada berlangsung. Prosiding ini juga menghadirkan strategi Bawaslu dalam melaksanakan strategi pengawasan tidak hanya dilakukan secara fisik dilapangan, namun strategi maya juga sudah diimplementasikan dalam beberapa media online.

Tulisan ini dibentuk dan di gagas oleh Pihak Badan Pengawas Pemilu untuk bisa memperbaiki segala aspek dan segala hal yang dirasa kurang dalam pemilu dan atau pilkada. Kumpulan tulisan ini juga bertujuan sebagai referensi ilmiah yang menghadirkan data valid yang kemudian dapat dievaluasi secara komprehensif, dan menjadi rujukan dalam mengambil kebijakan pembentukan strategi, pengawasan dan penindakan. Kelemahan dari legal substance, legal structure dan legal culture sering menjadi celah yang dimanfaatkan oleh para pihak yang tidak bertanggung jawab dan berakibat membentuk budaya dan iklim demokrasi Indonesia tidak sehat.



Badan Pengawas Pemilihan Umum
Provinsi Lampung
Jl. Endro Suratmin No. 501 Waydadi
Sukarame, Bandar Lampung

ISBN 978-623-92376-5-3



9 786239 237653

Serial Evaluasi Pilkada Serentak di Indonesia



Bawaslu Provinsi Lampung



**SERIAL EVALUASI PILKADA SERENTAK
DI INDONESIA**

Bawaslu Provinsi Lampung

P e n e r b i t



BAWASLU
BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM

TIM PENYUSUN

Pengarah

Abhan
Mochammad Afifuddin
Ratna Dewi Pettalolo
Fritz Edward Siregar
Rahmat Bagja

Pembina

Gunawan Suswanto

Penanggung Jawab

Ferdinand Eskol Tiar Sirait

Ketua Tim

Masykuruddin Hafidz
Ilham Yamin

Ketua Tim Provinsi

Fatikhatul Khoiriyah
Iskardo P. Panggar

Wakil Ketua

Eko Agus Wibisono
Djoni Irfandi
Bre Ikrajendra
Masmulyadi
Dini Yamashita
Raja Monang Silalahi

Asisten Peneliti

Nasichun Aviv Aluwi
Insan Azzamit
Syah Rizal H
Gusti Ayu Indah L
Rury Uswatun H
Ade Candra
M Qodri Imaddudin
Anjar Arifin
Tya Lita A
Taufiequrrahman
Rafael Maleakhi
Dinnar Safa A
Dina Dwi R
Alifudin Fahmi
Ricky Ardian
Puput Putrisari
Umi Nazifah
Desti Aryani
Amelia Puspitasari
Amri Fahada Sehrun
Oddy Marsa JP

Desain dan Tata letak

Ade Candra
Insan Azzamit

SERIAL EVALUASI PILKADA SERENTAK DI INDONESIA

Bawaslu Provinsi Lampung

@ Hak Cipta Dilindungi oleh Undang-Undang
Pengutipan, Pengalihbahasaan dan Penggandaan (copy) Isi Buku ini,
Diperkenankan dengan Menyebutkan Sumbernya

Diterbitkan Oleh:



ISBN 978-623-92376-5-3



TIM PENULIS

SERIAL EVALUASI PILKADA SERENTAK DI INDONESIA

Bawaslu Provinsi Lampung

Editor:

Agust Mellaz
Bayu Sujadmiko
Zulkarnain Ridlwan
Agus Triono

Penulis:

Fatikhatul Khoiriyah	Iwan Hidayat
Iskardo P. Panggar	Tahir Rohili
Ricky Ardian	Aris Munandar
Ahmad Syarifudin	Desi Triyana
Yahnu Wiguno Sanyoto	Bambang Adi Prayetno
Candrawansah	Apri Susanto
Muhammad Ishar	Herlita Sari
Shintha Yunia Ulfa	Yahya Kusnandar
Hendro Edi Saputro	Abdul Kholik
Hanif Fibtya Ningrum	Agus Romdani
Riki Ardiyanto	Ma'sum Busthomi
Yesi Karnainsyah	Indah Yani
Sigit Dwi Suwardi	Syahroni

DAFTAR ISI

Tim Penyusun	I	
Tim Penulis	II	
Daftar Isi	V	
Kata Pengantar Ketua Bawaslu RI	III	
Kata Pengantar Ketua Bawaslu Prov. Lampung	IV	
BAB I	Pendahuluan	3
BAB II	Optimalisasi Fungsi Pengawasan Bawaslu Terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara Di Media Sosial (<i>Fatikhatul Khoiriyah, Ahmad Syarifudin</i>)	9
BAB III	Politik Uang Dalam Pemilihan Gubernur Lampung 2018 (Studi atas Penanganan Dugaan Pelanggaran yang bersifat Terstruktur, Sistematis, dan Masif) (<i>Iskardo P. Panggar, Ricky Ardian</i>)	37
BAB IV	Strategi Pencegahan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pilkada (Studi Kasus Pemilihan Gubernur Provinsi Lampung Tahun 2018 di Kota Bandar Lampung) (<i>Yahnu Wiguno Sanyoto, Candrawansah</i>)	67
BAB V	Dinamika Penanganan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilihan Kepala Daerah (<i>Muhammad Ishar, Shinthia Yunia Ulfa</i>)	93
BAB VI	Penanganan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah Provinsi Lampung Tahun 2018 Di Kota Metro (<i>Hendro Edi Saputro, Hanif Fibtya Ningrum, Riki Ardiyanto</i>)	115
BAB VII	Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara (Studi pada Pilkada Way Kanan Tahun 2015) (<i>Yesi Karnainsyah, Sigit Dwi Suwardi</i>)	135

DAFTAR ISI

BAB VIII	Strategi Kebijakan Bawaslu Dalam Pencegahan Politik Uang Pada Pilkada Serentak 2020 (Studi Di Desa Batuliman Kecamatan Candipuro Kabupaten Lampung Selatan) (<i>Iwan Hidayat, Tahir Rohili, Aris Munandar</i>)	155
BAB IX	Evaluasi Penegakan Hukum Kejahatan Money Politic saat Pilkada (Gubernur) di Tulang Bawang Tahun 2018. (<i>Desi Triyana, Bambang Adi Prayetno</i>)	171
BAB X	Fenomena Pelanggaran Pemasangan Alat Peraga Kampanye (APK) Dalam Pilgub Lampung 2018 Di Kabupaten Mesuji (<i>Apri Susanto, Herlita Sari, Yahya Kusnandar</i>)	191
BAB XI	Dinamika Seleksi Pengawas Pemilu Ad-Hoc (Panwascam) Dalam Penyelenggaraan Pilkada Serentak 2018. (<i>Abdul Kholik, Agus Romdani, Ma'sum Busthomi, Indah Yani, Syahroni</i>)	209

BAB II

OPTIMALISASI FUNGSI PENGAWASAN BAWASLU TERHADAP NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DI MEDIA SOSIAL

Fatikhatul Khoiriyah
Badan Pengawas Pemilu Provinsi Lampung

Ahmad Syarifudin
Institut Agama Islam Negeri Metro

Abstrak

Pelaksanaan Pilkada Serentak untuk memilih Gubernur, Bupati maupun walikota sering dicerai dengan banyaknya pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN). Padahal, berdasarkan UU No.5 Tahun 2014 ASN harus mengambil sikap netral/tidak memihak terhadap bakal pasangan calon/pasangan calon. Pengawas Pemilu yang diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Pilkada dirasa belum maksimal melaksanakan tugasnya, khususnya pada aspek pengawasan terhadap ASN di media sosial. Tujuan penelitian ini menggambarkan konstruksi hukum kewenangan Bawaslu dalam melakukan pengawasan terhadap ASN di media sosial, mengevaluasi model pengawasan yang diterapkan oleh Bawaslu guna menindak ASN yang tidak netral, dan mengidentifikasi urgensi pengawasan netralitas ASN di media sosial. Dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual, hasil penelitian hukum

normatif ini menunjukkan bahwa: Pertama, pengawasan dan penindakan terhadap dugaan pelanggaran netralitas ASN yang dilakukan oleh Pengawas Pemilu secara eksplisit tidak ditemukan di dalam UU No.10 Tahun 2016 maupun peraturan perundang-undangan yang lain. Namun Pengawas Pemilu dapat mengisi kekosongan hukum itu dengan mendasarkan kewenangan pengawasan pada Pasal 28 ayat (1) huruf e UU No.10 Tahun 2016 untuk melakukan pengawasan terhadap netralitas ASN di media sosial. Kedua, model pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu Provinsi Lampung dalam mengawasi netralitas ASN selama ini kurang efektif karena bertumpu pada regulasi yang lama yang dibangun untuk mengawasi kegiatan langsung/bukan melalui media sosial yang berakibat pada skala pelanggaran yang lebih luas namun tidak teridentifikasi. Penindakan yang dilakukan oleh Pengawas Pemilu justru menciptakan kerancuan sekaligus menjadikan proses penegakan hukum terhadap ASN tidak berjalan efektif. Ketiga, ketidaknetralan ASN di media sosial maupun yang dilakukan secara langsung memiliki efek yang sama, bahkan media sosial yang identik dengan murah, cepat, luas, dan massif diperkirakan memiliki dampak yang lebih signifikan. Untuk itu diperlukan perhatian yang sama atau justru lebih pada pengawasan netralitas ASN di media sosial.

Kata Kunci: ASN, Netralitas, Pengawasan.

A. Latar Belakang

Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) bila amati lebih lanjut, selalu terjadi pada setiap penyelenggaraan pesta demokrasi kepala daerah dalam hal ini gubernur dan wakilnya, pemilihan kepala daerah tingkat kabupaten (bupati) dan wakil bupati atau kepala daerah tingkat kota (walikota) dan wakilnya. Bahkan data yang berasal dan berhasil dihimpun Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) menunjukkan adanya jumlah aduan yang meningkat.⁽¹⁾ Terdapat 269 daerah yang melaksanakan pilkada serentak pada tahun 2015. Data tersebut dilengkapi dengan adanya 29 aduan. Berlainan dengan Pilkada Serentak 2017 di 101 daerah sebanyak 52 aduan, dan Pilkada Serentak 2018 yang dilaksanakan di 171 KASN mengakumulasi sejumlah 491 aduan.⁽²⁾

Pemantik pelanggaran netralitas bukan hanya dipelopori oleh petahana (*incumbent*), tetapi juga calon lain yang bukan berasal dari lingkungan pemerintahan. ASN dalam konteks Pilkada menurut sering dimanfaatkan untuk memasok informasi tentang potensi daerah yang digunakan untuk menyusun visi-misi dan program. Kerap juga dimanfaatkan untuk memanipulasi program yang tengah berjalan untuk agenda kampanye terselubung.⁽³⁾ Belakangan di era pandemi Covid-19, fenomena ini kian marak dan disebut dengan politisasi bantuan.⁽⁴⁾ Banyak kepala daerah yang akan mencalonkan kembali sebagai calon dari petahana memanfaatkan momen bagi-bagi sembako/bantuan dengan mencantumkan foto pada kemasan/kantong. Kegiatan-kegiatan ini merupakan kegiatan yang bisa mencederai adanya aspek kebersihan di pemilihan kepala daerah.⁽⁵⁾

1 Agus Riwanto. "The Construction of Law Neutrality of State Civil Apparatus in the Simultaneous Local Election in Indonesia". *Jurnal Yuridika*, 34 (2), (2019), <https://doi.org/10.20473/ydk.v34i2.7926>

2 Komisi Aparatur Sipil Negara, "Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara" (Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara, 2018), hlm. 23.

3 Gema Perdana, "Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi," *Jurnal Negara Hukum* 10, no. 1 (1 Juni 2019): hlm. 111.

4 Sania Mashabi, "Bawaslu Ungkap 4 Bentuk Politisasi Bansos Covid-19 pada Pilkada 2020," diakses 18 September 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2020/07/20/16073121/bawaslu-ungkap-4-bentuk-politisasi-bansos-covid-19-pada-pilkada-2020>.

5 Ahmad Yamin, "Politicization Bureaucracy in the Implementation of Regional Chief Election. International Journal of Innovation and Economic Development", *International Journal of Innovation and Economic Development*, 3(3), (2017), pp. 55-58. DOI: 10.18775/ijied.1849-7551-7020.2015.33.2005

Tidak sedikit pula ASN menjadikan momen Pilkada untuk mencari peruntungan. Survei KASN tahun 2018 mengungkap misalnya sebanyak 43,3% ASN mempunyai motif memperoleh atau mempertahankan jabatan.⁽⁶⁾ Edward Aspinall dan Ward Berenschot mengungkapkan sebanyak 60% PNS yang mendukung pasangan calon saat masa kampanye mendapatkan jabatan yang lebih tinggi.⁽⁷⁾ Angka ini menunjukkan belum terdapat perubahan massif yang terjadi di budaya birokrasi Indonesia. Budaya birokrasi yang sangat koruptif dan penuh dengan nepotisme masih sangat kental.⁽⁸⁾

Di Provinsi Lampung pada pelaksanaan Pilkada Serentak 2018 membukukan 56 pelanggaran netralitas ASN dan pelanggaran lainnya.⁽⁹⁾ Kemudian meneruskan sebanyak 40 kasus netralitas ASN ke KASN⁽¹⁰⁾ karena sesuai dengan Peraturan Badan Pengawas Pemilu (Perbawaslu) No. 14 Tahun 2017 tentang Penanganan Laporan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota (selanjutnya ditulis Perbawaslu No.14 Tahun 2017) merupakan dugaan pelanggaran lain yang bukan pelanggaran Pemilihan diteruskan kepada instansi berwenang untuk ditindaklanjuti sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Secara nasional gelaran Pilkada Serentak 2018 pelanggaran netralitas dilakukan dengan memanfaatkan media sosial. Tidak jauh berbeda pelanggaran netralitas pada pelaksanaan Pilkada di Provinsi Lampung.⁽¹¹⁾ AL misalnya, seorang Kepala Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (Bappeda) di salah satu kabupaten di Provinsi Lampung

6Arie Budhiman, "Netralitas ASN pada Penyelenggaraan Pilkada Serentak Tahun 2020," <https://www.youtube.com/watch?v=ImojhZr3hdA>.

7 Edward Aspinall dan Ward Berenschot, *Democracy for Sale: Pemilihan Umum, Klientelisme, dan Negara Indonesia* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2019), 25.

8 Budiono, "Asas Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilu (Studi Penerapan Pasal 2 Huruf F UU RI Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Netralitas ASN di Kabupaten Tulungagung)", *Jurnal Mizan Ilmu Hukum* 8, no.2, (2019), 129-137. <https://doi.org/10.32503/mizan.v8i2.680>

9 Fatikhatul Khoiriyah dan Ahmad Syarifudin, *Penegakan Hukum pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung Tahun 2018* (Bandar Lampung: Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi Lampung, 2019), 115-19.

10Komisi Aparatur Sipil Negara, *Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara...*hlm. 40

11Komisi Aparatur Sipil Negara, *Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara...*hlm. 24

menulis status di media sosial Facebook yang secara terang-terangan mendukung bupati petahana untuk menjadi gubernur dan wakil bupati petahana untuk menjadi bupati. AA, seorang dokter di kabupaten yang lain di Provinsi Lampung harus berurusan dengan Pengawas Pemilu karena mendukung salah satu bupati untuk menjadi gubernur di media sosial Facebook.⁽¹²⁾ Pilkada Serentak tahun 2020 diprediksi tidak akan jauh berbeda. Data KASN pada Periode 1 Januari 2020 sampai dengan 13 Juli 2020 terdapat sebanyak 413 aduan dan 18,7% diantaranya merupakan pelanggaran karena melakukan kampanye/sosialisasi di media sosial.

Fenomena ASN tidak netral di media sosial mesti dibaca sebagai peluang sekaligus tantangan. Pengawas Pemilu bisa menjadikan media sosial sebagai modal awal untuk melakukan pengawasan yang lebih mudah dan murah terhadap ASN. Namun disisi lain menuntut improvisasi yang sangat cepat untuk merespon setiap perubahan dan perkembangan perilaku ASN di media sosial. Kendati jumlah pelanggaran melalui media sosial menempati urutan pertama, namun dari sisi regulasi yang mengatur dapat dikatakan secara eksplisit Pengawas Pemilu tidak memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan dan penindakan terhadap ASN di media sosial.

UU No.10 Tahun 2016 misalnya menyebutkan ASN paling tidak sebanyak empat kali yakni: *Pertama*, Pasal 70 ayat (1) huruf b yang berisi norma larangan bagi pasangan calon melibatkan ASN dalam kegiatan kampanye, yang artinya ASN sebagai pihak yang pasif.⁽¹³⁾ *Kedua*, Pasal 71 ayat (1) yang mengatur pejabat ASN membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon yang artinya ASN yang dimaksud harus memiliki kedudukan sebagai pejabat.⁽¹⁴⁾ *Ketiga*, Pasal 188 yang merupakan sanksi atas pelanggaran Pasal 71⁽¹⁵⁾. *Keempat*,

12Fatikhatul Khoiriyah dan Ahmad Syarifudin, hlm: 115-119

13Pasal 70 ayat (1) huruf b, "Dalam kampanye, pasangan calon dilarang melibatkan:... b. Aparatur Sipil Negara, anggota Kepolisian Republik Indonesia dan anggota Tentara Nasional Indonesia".

14Pasal 71, "Pejabat negara, pejabat daerah, pejabat aparatur sipil negara, anggota TNI/POLRI, dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon".

15Pasal 188, berbunyi "Setiap pejabat negara, pejabat Aparatur Sipil Negara, dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah yang dengan sengaja

Pasal 189 yang berisi sanksi atas pelanggaran Pasal 70 ayat (1).⁽¹⁶⁾

Pengawasan terhadap ASN yang tidak netral selama ini didasarkan pada Pasal 28 ayat (1) huruf a angka 5 yang menyatakan bahwa "Tugas dan wewenang Bawaslu Provinsi adalah mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilihan di wilayah provinsi yang meliputi:... 5.pelaksanaan Kampanye", dan Pasal 28 ayat (1) huruf i yaitu melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.⁽¹⁷⁾ Selain itu pelaksanaannya juga dilandaskan pada Pasal 16 Perbawaslu No. 14 Tahun 2017.⁽¹⁸⁾

Salah satu bentuk pengawasan terhadap ASN dilaksanakan dengan cara mengawasi akun media sosial ASN. Upaya-upaya tersebut harus dilakukan untuk memberikan penanganan secara preventif agar menjaga kenetralan ASN.⁽¹⁹⁾ Biasanya didahului oleh adanya informasi yang beredar/berasal dari masyarakat, kemudian ditindaklanjuti dengan melakukan pengecekan akun dan postingan yang diduga melanggar netralitas ASN. Pengawas Pemilu kemudian melakukan analisis untuk menilai kemungkinan postingan tersebut melanggar/tidak. Setelah disimpulkan adanya dugaan pelanggaran netralitas ASN, Pengawas Pemilu selanjutnya mencatatnya dalam form A.2 Temuan untuk ditindaklanjuti dalam proses

melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah)".

¹⁶Calon Gubernur, Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota, dan Calon Wakil Walikota yang dengan sengaja melibatkan pejabat badan usaha milik negara, pejabat badan usaha milik daerah, Aparatur Sipil Negara, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan kepala desa atau sebutan lain/lurah serta perangkat desa atau sebutan lain/perangkat kelurahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/ atau denda paling sedikit Rp600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah).

¹⁷Wawancara dengan Iskardo P. Panggar Koordinator Divisi Pengawasan dan Hubungan Antar Lembaga pada tanggal 3 September 2020.

¹⁸Hasil dari meninjau dasar hukum kewenangan dalam kajian-kajian yang dikeluarkan Bawaslu Provinsi Lampung.

¹⁹Bratakusumah, Deddy. S. "Complementary Model In Interaction Between Political Officials and Bureaucrats In Indonesia". *Jurnal Perencanaan Pembangunan*, 1(2), (2017), pp. 125–132. <https://doi.org/10.36574/jpp.v1i2.14>

Penindakan. Jika hasilnya terdapat dugaan pelanggaran netralitas ASN, kajian kemudian diteruskan ke KASN.

Beberapa penelitian terkait dengan ASN yang membedakan dengan penelitian ini antara lain yang mengajukan dua rumusan masalah yakni apakah yang menyebabkan ketidaknetralan ASN pada pelaksanaan Pilkada dan bagaimana langkah untuk mewujudkan netralitas ASN pada saat Pilkada. Berdasarkan penelitiannya Ia berkesimpulan bahwa ketidaknetralan ASN di Kota Surakarta, Kabupaten Sragen, dan Kabupaten Bantul disebabkan beberapa faktor seperti kekerabatan, keinginan meraih jabatan, ketidakjelasan regulasi, tidak tegasnya penegakan hukum, dan rendahnya kesadaran masyarakat untuk menjaga netralitas ASN melalui tindakan melaporkan ASN yang diduga melanggar. Menurut penelitian tersebut perlu ditingkatkan peran lembaga lain seperti Bawaslu, KPU, KASN, dan pimpinan birokrasi.⁽²⁰⁾

Penelitian yang dilakukan oleh Gema Perdana (2019) dengan judul "Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi". Berdasarkan kesimpulannya, regulasi yang mengatur ASN dipengaruhi kepentingan pembentuk undang-undang. ASN sejak jaman reformasi diharapkan bekerja sepenuhnya demi kepentingan rakyat dan negara. Selain itu menurutnya politisasi yang dilakukan terhadap ASN dapat menimbulkan dampak buruk pada kinerjanya karena dimaksudkan untuk mendukung golongan tertentu yang secara otomatis juga berdampak pada kerugian negara. Kesimpulan yang lain adalah menyoroti masalah KASN yang dibentuk untuk menjaga kualitas dan menjaga supaya ASN melaksanakan tugas dan kewajibannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengikat ASN. Kehadiran KASN juga diharapkan dapat menjaga kualitas sistem merit.⁽²¹⁾

Penerapan Pasal 2 Huruf F UU RI Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Netralitas ASN di Kabupaten Tulungagung" menyimpulkan bahwa pelanggaran netralitas ASN disebabkan lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh Panwaslu Kabupaten Tulungagung. Namun demikian Budiono tidak menyebutkan secara jelas ketentuan di dalam peraturan

²⁰ Sutrisno, "Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 26, no. 3 (September 2019), hlm. 521-543.

²¹ Gema Perdana, "Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi," hlm. 109-128.

perundang-undangan yang mengatur tentang kewenangan Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) mengawasi netralitas ASN.⁽²²⁾

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah yang diajukan dalam penelitian ini ialah sebagai berikut:

- 1) Bagaimana konstruksi hukum kewenangan Bawaslu dalam melakukan pengawasan terhadap ASN di media sosial?
- 2) Bagaimana model pengawasan yang semestinya diterapkan oleh Bawaslu guna menindak ASN yang tidak netral?
- 3) Mengapa pengawasan netralitas ASN di media sosial diperlukan?

C. Signifikansi Kajian

Penelitian ini bertujuan melakukan konstruksi hukum khususnya kewenangan Pengawas Pemilu dalam melakukan pengawasan terhadap ASN di media sosial. Penelitian ini juga dalam rangka mencari model pengawasan ideal yang seharusnya dilakukan oleh pengawas pemilu, serta urgensi pengawasan netralitas ASN di media sosial. Mengingat adanya peran penting dari ASN sebagai salah satu pelayan rakyat dan masyarakat. ASN sangat memiliki peran sentral dan penting dalam membentuk budaya kepemiluan yang bersih dan berintegritas.⁽²³⁾

D. Metode Penelitian

Riset ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma.⁽²⁴⁾ Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu bahan primer berupa Undang-Undang

22 Budiono, "Asas Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilu (Studi Penerapan Pasal 2 Huruf F UU RI Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Netralitas ASN di Kabupaten Tulungagung)," *Mizan: Jurnal Ilmu Hukum* 8(2) (Desember 2019), hlm. 129-137.

23 Dodi Faedlulloh dan Noverman Duadji, "BIROKRASI DAN HOAX: STUDI UPAYA MENJAGA NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DI ERA POST-TRUTH," *Jurnal Borneo Administrator* 15, no.3, (2013),313-332. <https://doi.org/https://doi.org/10.24258/jba.v15i3.566>

24 Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017), hlm. 34.

Nomor 10 Tahun 2016, Undang-Undang No.5 Tahun 2014, Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum No.14 Tahun 2017, dan Perbawaslu No.6 Tahun 2018. Sementara bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal, penelitian yang berkaitan dengan tema yang dibahas, serta wawancara dengan koordinator divisi Pengawasan dan Hubungan antar Lembaga untuk mencari data terkait pengawasan terhadap ASN yang dilakukan selama ini. Adapun Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk melihat kewenangan dan urgensi pengawasan netralitas ASN di media sosial, serta membangun konsepsi pengawasan yang ideal terkait netralitas ASN di media sosial. Bahan-bahan hukum itu kemudian dianalisis dengan menggunakan analisis deskriptif untuk memperoleh gambaran terkait objek riset yang diteliti.

E. Waktu dan Jadwal Kajian

Metode penulisan dimulai dari bulan Agustus sampai dengan November tahun 2020, tahapan tersebut dimulai dari pengumpulan data, penyesuaian data dan analisa, serta mekanisme pengecekan plagiarisme dan pematangan substansi dan tahap selanjutnya adalah pengecekan plagiarism serta melakukan tahap penyesuaian sistematika serta substansi dan tahap akhir adalah cek plagiarism serta pengumpulan final.

F. Hasil dan Rekomendasi

1. Konstruksi hukum kewenangan Bawaslu dalam melakukan pengawasan terhadap ASN di media sosial.

Bawaslu sebagai lembaga yang lahir atas perintah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum memiliki kedudukan yang penting dalam menentukan kadar demokratisnya proses Pilkada, demikian halnya Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten Kota. Proses pengawasan dan penindakan yang dilaksanakan oleh Pengawas Pemilu menjadi kunci keberhasilan penyelenggaraan Pilkada.⁽²⁵⁾ Kelembagaan Pengawas Pemilu yang otonom,

²⁵ Veri Junaidi, Fadli Ramadhani, dan Firmansyah Arifin, *Evaluasi Penegakan Hukum Pemilu 2014* (Jakarta Selatan: Yayan Perłudem, 2015), hlm.

bebas dari berbagai konflik kepentingan di dalamnya, baru dimulai setelah Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan MK No.11/PUU-VIII/2010 yang pada pokoknya menyertakan Bawaslu bagian dari penyelenggara Pemilu.

Dilanjutkan, puncaknya setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang meneguhkan Pengawas Pemilu pada tingkat kabupaten/kota menjadi bersifat tetap yang sebelumnya hanya sementara (*ad hoc*).⁽²⁶⁾ Sebagai bagian dari penyelenggara Pemilu yang berkedudukan seimbang dengan KPU, Bawaslu memiliki tugas pengawasan yang diatur di dalam Pasal 28 ayat (1) UU No.10 Tahun 2016. Kewenangan-kewenangan Bawaslu Provinsi dalam konteks pilkada meliputi:⁽²⁷⁾

- a. pemutakhiran data Pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan Daftar Pemilih Sementara dan Daftar Pemilih Tetap;
- b. pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur;
- c. proses penetapan pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur;
- d. penetapan pasangan calon gubernur dan calon wakil gubernur;
- e. pelaksanaan kampanye;
- f. pengadaan logistik Pemilihan dan pendistribusiannya;
- g. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilihan;
- h. pengawasan seluruh proses penghitungan suara di wilayah kerjanya;
- i. proses rekapitulasi suara dari seluruh Kabupaten/ Kota yang dilakukan oleh KPU Provinsi;
- j. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilihan lanjutan, dan Pemilihan susulan; dan
- k. proses penetapan hasil Pemilihan Gubernur dan Wakil gubernur.

169.

²⁶ M. Afifuddin, *Membumikan Pengawas Pemilu: Mozaik Pandangan dan Catatan Kritis dari Dalam* (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2020), hlm. 8.

²⁷ Lihat Pasal 28 ayat (1) UU No.10 Tahun 2016

Seluruh kewenangan pengawasan tersebut paling tidak dua pihak yang diawasi oleh Bawaslu Provinsi yaitu KPU dan peserta Pemilihan. Sementara selama ini terdapat satu pihak lain yang diawasi oleh Bawaslu Provinsi yaitu ASN. ASN menurut Pasal 1 angka 1 UU No.5 Tahun 2014 adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Sementara pegawai ASN adalah "Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintah atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan".⁽²⁸⁾

Apabila dicermati, maka tidak termasuk di dalamnya mengatur soal kewenangan Bawaslu mengawasi ASN terlebih pengawasan di media sosial. Pada praktiknya Bawaslu Provinsi menggunakan ketentuan Pasal 28 ayat (1) huruf a angka 5 menjadi dasar melaksanakan pengawasan terhadap ASN.⁽²⁹⁾ Hal ini menimbulkan persoalan, karena pada kenyataannya pelaksanaan kampanye dibatasi oleh peraturan-perundangannya. Pasal 67 UU No.10 Tahun 2016 misalnya mengatur bahwa pelaksanaan kampanye dimulai tiga hari setelah penetapan pasangan calon dan berakhir tiga hari sebelum hari pemungutan suara. ASN semestinya bila didasarkan pada Pasal 28 ayat (1) huruf a angka 5 tidak semuanya dapat dinyatakan bersalah atau melanggar netralitas ASN. Namun pada kenyataannya mendeklarasikan diri sebagai bakal calon, memasang baliho mempromosikan dirinya atau orang lain, menghadiri deklarasi, yang notabene belum masuk pada tahapan kampanye merupakan tindakan yang dilarang bagi ASN.⁽³⁰⁾

Frasa "Aparatur Sipil Negara" di dalam UU No.10 Tahun 2016 ditemukan pada tiga pasal yaitu: *Pertama*, Pasal 70 ayat (1) huruf b, "Dalam kampanye, pasangan calon dilarang melibatkan:... b. Aparatur Sipil Negara, anggota Kepolisian Republik Indonesia dan anggota Tentara Nasional Indonesia".

²⁸ Lihat Pasal 1 angka 2 UU No. 5 Tahun 2014

²⁹ Wawancara dengan Iskardo P. Panggar Koordinator Divisi Pengawasan dan Hubungan Antar Lembaga pada tanggal 3 September 2020.

³⁰ Lihat Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor: B/71/M.SM.00.00/2017.

Pada penjelasan pasal *a quo* ditulis “cukup jelas” yang berarti susunan kalimatnya jelas secara susunan dan tidak perlu diperselisihkan karena jika coba diinterpretasi secara gramatikal, eksplisit diketahui bahwa subjek yang dituju adalah pasangan calon. ASN sebagai pihak yang pasif.

Kedua, Pasal 71 ayat (1), “Pejabat negara, pejabat daerah, pejabat aparatur sipil negara, anggota TNI/POLRI, dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon”. Yang dimaksud Aparatur Sipil Negara dalam pasal ini ialah ASN yang memiliki jabatan yang mempunyai kemampuan untuk melakukan tindakan yang menguntungkan/merugikan. *Ketiga*, Terkonfirmasi pada Pasal 188 yang membahas ASN, “Setiap pejabat negara, pejabat Aparatur Sipil Negara, dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp 6.000.000,00 (enam juta rupiah)”.

Regulasi lain yang dijadikan pedoman oleh Bawaslu dalam melakukan pengawasan dan penindakan terhadap ASN ialah Perbawaslu Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia (selanjutnya ditulis Perbawaslu No. 6 Tahun 2018). Terdapat tiga Konsideran pada Perbawaslu No.6 Tahun 2018 yaitu: *Pertama*, pentingnya untuk mewujudkan Pilkada yang demokratis diperlukan ASN yang netral. *Kedua*, belum ada payung hukum yang memadai mengenai pengawasan terhadap ASN. *Ketiga*, atas konsideran pertama dan kedua, maka diperlukan pembentukan perbawaslu tentang pengawasan ASN, anggota TNI, dan anggota Polri.

Demikian halnya bila dilihat pada dasar hukum Perbawaslu No. 6 Tahun 2018, tidak ada yang secara jelas menggantungkan lahirnya perbawaslu ini pada salah satu pasal yang eksplisit yang mengatur mengenai kewenangan Bawaslu dalam pengawasan ASN. Dasar hukum yang dalam Perbawaslu 6 Tahun 2018 ditulis dengan kata “mengingat” yang hanya menggantungkannya pada UU No.10 Tahun 2016

dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum tanpa mengaitkan pada pasal tertentu.

Dua ketentuan yang membuka peluang penafsiran untuk dijadikan sebagai dasar Bawaslu Provinsi dalam melakukan pengawasan terhadap ASN yaitu Pasal 28 ayat (1) huruf e dan Pasal 28 ayat (1) huruf i UU No.10 Tahun 2016. Pasal 28 ayat (1) huruf e UU No.10 Tahun 2016 berbunyi, "Tugas dan wewenang Bawaslu Provinsi...e. meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang. Sedangkan Pasal 28 ayat (1) huruf i "Tugas dan wewenang Bawaslu Provinsi adalah...i melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Akan tetapi manakala ditinjau pada peraturan perundang-undangan yang berkaitan yaitu UU No. 5 Tahun 2014 yang mengatur tentang Aparatur Sipil Negara tidak ditemukan delegasi kewenangan untuk mengawasi ASN kepada Pengawas Pemilu. Cukup beralasan hukum karena UU No.10 Tahun 2016 diundangkan belakangan setelah UU No. 5 Tahun 2014 berlaku dua tahun.

Satu-satunya yang memiliki fungsi untuk melakukan pengawasan terhadap ASN adalah KASN. Pasal 30 UU No.5 Tahun 2014 menjelaskan bahwa berfungsi KASN ialah mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta penerapan Sistem Merit dalam kebijakan dan Manajemen ASN pada Instansi Pemerintah. Budiono (2019) meski tidak secara jelas menemukan regulasi yang mengatur kewenangan Pengawas Pemilu berkesimpulan pelanggaran netralitas ASN yang banyak terjadi di Kabupaten Tulungagung karena masih lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh Pengawas Pemilu di Kabupaten Tulungagung.⁽³¹⁾

Pasal 28 ayat (1) huruf e menjadi yang paling mungkin untuk dijadikan sebagai dasar hukum pelaksanaan pengawasan netralitas ASN. Paling tidak karena dua hal: *pertama*, frasa meneruskan temuan dan laporan. Dalam menemukan hukum, frasa meneruskan temuan dan laporan dapat ditafsirkan secara *letterlijk* atau diinterpretasi secara harfiah.⁽³²⁾ Temuan dapat dikatakan sebagai temuan jika

31 Budiono, "Asas Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilu (Studi Penerapan Pasal 2 Huruf F UU RI Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Netralitas ASN di Kabupaten Tulungagung)," *Mizan: Jurnal Ilmu Hukum* 8, no. 2 (Desember 2019), hlm. 129-37.

32 Afif Khalid, "Penafsiran Hukum oleh Hakim dalam Sistem

telah memenuhi unsur awal adanya dugaan pelanggaran. Berkesesuaian dengan Pasal 5 Perbawaslu 14 Tahun 2017 yang menyatakan bahwa pengawas pemilu menyampaikan hasil laporan pengawasan disampaikan dalam rapat pleno. Apabila hasil pengawasan yang disampaikan dalam rapat terdapat dugaan pelanggaran ditetapkan menjadi temuan. Demikian halnya dengan laporan yang disampaikan oleh Pelapor, haruslah terdapat dugaan pelanggaran. Pelapor diminta untuk memenuhi syarat formil dan materil. Dalam syarat materil misalnya Pelapor harus dapat menguraikan peristiwa dan uraian kejadian, tempat peristiwa terjadi, saksi yang mengetahui peristiwa tersebut, serta bukti-bukti.⁽³³⁾

Pengawas Pemilu tidak perlu membuktikan apakah terjadi pelanggaran terhadap netralitas ASN. Tugasnya dicukupkan pada pengawasan terhadap seluruh tahapan Pilkada, yang didalamnya penyelenggara Pemilu, peserta Pilkada, dan ASN. ASN yang terdapat pada Pasal 70 ayat (1) huruf b yang sifatnya pasif, ASN yang berperan sebagai pejabat yang berpotensi menyalahgunakan kewenangan seperti pada Pasal 71 ayat (1) juncto Pasal 188, seluruhnya dimaksudkan untuk menjadi Pilkada dilaksanakan secara jujur dan adil. Pegawai ASN yang harus tunduk pada UU No.5 Tahun 2014 dan PP No.53 Tahun 2010 yang mendukung petahana akan mengganggu tercapainya asas pelaksanaan Pilkada. Demikian halnya jika ASN mendukung

b. Model pengawasan oleh Bawaslu terhadap ASN

Secara konseptual Pilkada memiliki beberapa fungsi yakni proses pemilihan penyelenggara negara, mekanisme mewakili sebagian kedaulatan rakyat, proses yang mampu menggaransi adanya perubahan politik pada kurun waktu tertentu (periodik), menyelesaikan konflik di masyarakat dengan cara memindahkannya ke legislatif dan eksekutif untuk diselesaikan dengan jalan musyawarah, perdebatan, dan lainnya dengan cara-cara yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan moral.⁽³⁴⁾

Buku *Election Observation Handbook* yang diterbitkan

Peradilan di Indonesia," *Al 'Adl* VI, no. 11 (Juni 2014): hlm. 11.

33Lihat Pasal 13 ayat (1), (2) dan (3) Perbawaslu No.14 Tahun 2017.

34A. Ramlan Surbakti dan Hari Fitrianto, *Transformasi Bawaslu dan partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu* (Jakarta: Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, 2015), hlm. 7.

oleh OSCE Office for Democratic Institution and Human Right (ODHIR) sebagaimana yang dikutip oleh A. Ramlan Surbakti dan Hari Fitrianto (2015) menetapkan standar setidaknya 8 prinsip pemilu disebut demokratis, mempunyai periodisasi pemilihan (*periodic election*), dilaksanakan pada lingkungan sosial politik yang mendukung/kondusif yang menjunjung tinggi pada kebebasan dan pluralisme politik (*genuine election*), bebas (*free election*), adil (*fair election*), setiap warga memiliki satu suara yang setara dengan orang lain (*equal suffrage*), terjamin rahasia pilihan warga (*voting by secret ballot*), dan penghitungan yang dilakukan secara profesional, imparial, efisien, dan akurat.⁽³⁵⁾ Menurut Surbakti (2015) wujud pemilu yang demokratis terdapat alat ukur yang disepakati yaitu: kesetaraan antar warga negara, kepastian hukum, persaingan bebas dan adil antar peserta Pilkada, partisipasi seluruh stakeholder, badan penyelenggara pemilu yang independen dan imparial, integritas pemungutan suara, dan penyelesaian sengketa pemilu yang adil dan tepat waktu.⁽³⁶⁾

Untuk menjamin tidak disanderanya prinsip-prinsip demokrasi dalam pelaksanaan Pilkada, Pengawas Pemilu menjadi pihak yang paling bertanggung jawab. Terlepas masih adanya kewenangan yang menempatkan Pengawas Pemilu berada pada posisi yang kurang menguntungkan, dinamika perubahan dan perkembangan Pengawas Pemilu secara kelembagaan dan kewenangan dapat dinilai bergerak ke arah kemajuan.⁽³⁷⁾

Model berarti pola, acuan.⁽³⁸⁾ Sementara pengawasan berarti penilaian dan penjagaan.⁽³⁹⁾ Dalam konteks pengawasan Pilkada maka yang dimaksud model pengawasan adalah acuan bagi Pengawas Pemilu dalam melakukan penjagaan terhadap proses Pilkada agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Diselenggarakannya Pilkada dimaksudkan supaya terjadi sirkulasi kepemimpinan penyelenggara daerah yang

35Surbakti dan Fitrianto, hlm. 8–11.

36Ratnia Solihah, Arry Bainus, dan Iding Rosyidin, "Pentingnya Pengawasan Partisipatif dalam Mengawal Pemilihan Umum yang Demokratis," *Jurnal Wacana Politik* 3, no. 1 (Maret 2018): hlm. 17–18.

37M. Afifuddin, *Membumikan Pengawas Pemilu: Mozaik Pandangan dan Catatan Kritis dari Dalam*, hlm. 8.

38 *Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa*, "Model," *Kamus Besar Bahasa Indonesia Daring*, 25 September 2020, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/model>.

39 *Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa*.

berjalan dengan baik. Parameternya tentu berpegang pada asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sesuai dengan amanah Pasal 2 UU No. 10 Tahun 2016.

Pada aspek pengawasan Pilkada terhadap ASN kaitannya dengan dugaan pelanggaran netralitas ASN, Pengawas Pemilu Provinsi Lampung secara umum melakukan pola pengawasan sebagai berikut:

a. Menerima Informasi dan Melakukan Investigasi

Pada pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 Bawaslu Provinsi Lampung khususnya pada dugaan pelanggaran netralitas ASN adalah menerima informasi dari masyarakat mengenai adanya dugaan pelanggaran. Informasi tersebut biasanya disertai dengan bukti seperti tangkapan layar unggahan, komentar, maupun menyukai yang dilakukan oleh akun yang diduga milik seorang ASN.⁽⁴⁰⁾ Koordinator divisi pencegahan dan staf kemudian menindaklanjutinya dengan melakukan verifikasi sekaligus investigasi terhadap akun media sosial untuk melihat secara langsung apakah informasi yang diperoleh merupakan informasi yang valid. Langkah ini diambil untuk memastikan pengawas pemilu tidak terburu-buru mencatatnya dalam form temuan yang dapat berakhir pada kesimpulan tidak adanya dugaan pelanggaran netralitas ASN. Tidak ada perlakuan yang berbeda antara dugaan pelanggaran administrasi dengan netralitas ASN, keduanya dimulai dari penilaian ada atau tidaknya dugaan pelanggaran.

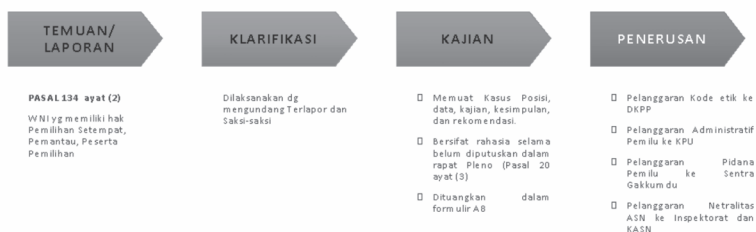
b. Registrasi temuan dan Melakukan Penindakan

Hasil investigasi Pengawas Pemilu khususnya Divisi Penindakan dan Hubungan Antar Lembaga (PHL) kemudian dibawa dalam rapat pleno dengan Koordinator Divisi Penindakan Pelanggaran, dan Koordinator Divisi Sumber Daya Manusia Organisasi—yang kesemuanya merupakan komisioner—untuk dinilai secara kolektif mengenai ada atau tidaknya dugaan pelanggaran. Bila terdapat adanya dugaan pelanggaran Pemilihan ditetapkan menjadi temuan berdasarkan rapat pleno pengawasan Pilkada. Setelah itu barulah Pengawas Pemilu melanjutkan tahap selanjutnya

⁴⁰Wawancara dengan Iskardo P. Panggar Koordinator Divisi Pengawasan dan Hubungan Antar Lembaga pada tanggal 3 September 2020.

yaitu penindakan.⁽⁴¹⁾

Gambar 1.1
Alur Penanganan Pelanggaran



Sumber: Diolah dari Perbawaslu 14 Tahun 2017

c. Penerusan Dugaan Pelanggaran

Setelah melalui proses klarifikasi dan kajian, selanjutnya yang dilakukan oleh Bawaslu Provinsi Lampung adalah meneruskan dugaan pelanggaran netralitas ASN atau menghentikannya. Apabila di dalam proses klarifikasi dan kajian tidak ditemukan adanya pelanggaran yang dilakukan misalnya seperti halnya maka dugaan pelanggaran ditentukan dengan menulis dalam Pemberitahuan Status Laporan/Temuan.⁽⁴²⁾ Sedangkan jika suatu temuan pelanggaran netralitas ASN dinyatakan memenuhi dugaan pelanggaran, Bawaslu Provinsi Lampung kemudian sesuai dengan Perbawaslu No.14 Tahun 2017 meneruskan dugaan pelanggaran netralitas ASN ke Komisi Aparatur Sipil Negara untuk ditindaklanjuti sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berkas yang dilampirkan dalam surat penerusan antara lain; form A2 (Temuan), berita acara klarifikasi jika yang bersangkutan memenuhi undangan klarifikasi, kajian, dan bukti-bukti.⁽⁴³⁾ Bawaslu Provinsi Lampung selanjutnya menunggu tembusan dari KASN yang ditujukan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) tentang status ASN yang diduga

⁴¹ Wawancara dengan Iskardo P. Panggar Koordinator Divisi Pengawasan dan Hubungan Antar Lembaga pada tanggal 3 September 2020.

⁴² Wawancara dengan Iskardo P. Panggar Koordinator Divisi Pengawasan dan Hubungan Antar Lembaga pada tanggal 3 September 2020.

⁴³ Wawancara dengan Iskardo P. Panggar Koordinator Divisi Pengawasan dan Hubungan Antar Lembaga pada tanggal 3 September 2020.

melanggar. Terkadang KASN juga meminta bukti tambahan/ tambahan dokumen yang dibutuhkan untuk menjatuhkan sanksi terhadap ASN yang bersangkutan.

Kemiripan proses pengawasan terhadap ASN juga muncul pada Perbawaslu No. 6 Tahun 2018 yang akan digunakan sebagai dasar pengawasan bagi ASN. Pengawas Pemilu dalam melakukan pengawasan ASN menurut Perbawaslu No. 6 Tahun 2018, menempuh beberapa langkah yaitu:

- 1) Mengidentifikasi potensi penyalahgunaan kewenangan, penggunaan anggaran, dan penggunaan fasilitas;
- 2) Identifikasi potensi keterlibatan pegawai ASN
- 3) Koordinasi secara berjenjang dengan Komisi Aparatur Sipil Negara
- 4) Bekerja sama dengan pemantau Pemilu dan media massa serta masyarakat untuk mengawasi.⁽⁴⁴⁾

Pengawasan tersebut dilakukan dalam rangka mencatat dugaan penyalahgunaan kewenangan, penggunaan anggaran, dan penggunaan fasilitas pemerintah atau pemerintah daerah dan mengawasi dugaan pelanggaran upaya mobilisasi pemilih oleh ASN. Pengawasan juga dimaksudkan untuk mengawasi dugaan pelanggaran adanya mobilisasi pemilih oleh ASN, Anggota TNI, dan Anggota Polri. Penanganan pelanggaran netralitas ASN tetap berpedoman seperti pada penanganan pelanggaran netralitas ASN, yaitu Perbawaslu No. 14 Tahun 2017.⁽⁴⁵⁾

Terdapat beberapa kelemahan—bila di cermati secara seksama—terhadap pengawasan netralitas ASN di media sosial yang dilakukan oleh Pengawas Pemilu: *Pertama*, karena regulasi mengenai pengawasan netralitas ASN di media sosial tidak ada, maka sampai saat ini pengawasan masih bersifat konvensional yang berfokus pada kegiatan/tindakan yang bukan dilakukan ASN di media sosial. Akibatnya pengawasan jadi tidak inovatif dan berpeluang besar untuk menciptakan eskalasi pelanggaran netralitas ASN yang lebih luas karena banyak akun media sosial ASN tidak terawasi. *Kedua*, Pengawas Pemilu selain

⁴⁴Lihat Pasal 5 Perbawaslu No.6 Tahun 2018

⁴⁵ Jayanti, N. NEUTRALITY OF THE ROLE OF STATE CIVIL APPARATUS IN PUBLIC POLICIES AND GENERAL ELECTION. Jurnal Analis Kebijakan 3, no. 1. (2019) <http://jak.lan.go.id/index.php/jurnalpusaka/article/view/53>

melakukan pengawasan, juga melakukan penindakan. Hal ini tentu tidak sejalan dengan amanat Pasal 28 ayat (1) huruf e UU No.10 Tahun 2016 berbunyi, "Tugas dan wewenang Bawaslu Provinsi...e.meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang". Akibatnya dalam konteks pengawasan dan penindakan terhadap ASN, tidak terlihat jelas dimana garis pemisah keduanya. Penanganan pelanggaran netralitas ASN yang semestinya diselesaikan di KASN, proses menjadi panjang karena terlapor harus juga memenuhi panggilan Pengawas Pemilu. Ketidakjelasan semakin berpeluang nampak pada hasil setelah kasus diteruskan ke KASN, hasil kajian yang dilakukan oleh Pengawas Pemilu bisa sangat berbeda dengan apa yang dikerjakan oleh KASN.

c. Urgensi pengawasan netralitas ASN di media sosial

Wearesocial Hootsuite dalam penelitiannya mengungkapkan bahwa pengguna media sosial di Indonesia di tahun 2019 mencapai 150 juta—56% dari jumlah populasi. Sementara populasi yang menggunakan media sosial dalam gadget mencapai 130 juta jiwa—48% dari jumlah populasi.⁽⁴⁶⁾ Dari disimpulkan bahwa pemahaman dan keaktifan menggunakan media sosial di Indonesia jumlahnya sudah sedemikian besar. Kendati tidak diketahui secara pasti berapa persentase ASN yang aktif menggunakan media sosial dari total ASN di Indonesia yang mencapai 4.286.918, namun dapat diasumsikan jumlahnya tidak sedikit.⁽⁴⁷⁾

Disisi lain, KASN mencatat dari Pilkada Serentak yang telah dimulai pada 2015, 2017, dan 2018 pelanggaran netralitas ASN terus mengalami kenaikan, datanya sebagaimana yang dapat dilihat pada tabel di bawah ini:⁽⁴⁸⁾

⁴⁶Databoks, "Berapa Pengguna Media Sosial di Indonesia," Databoks, 2019, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/02/08/berapa-pengguna-media-sosial-indonesia#:~:text=Berdasarkan%20hasil%20riset%20Wearesocial%20Hootsuite,atau%20sekitar%2048%25%20dari%20populasi.>

⁴⁷Mela Arnani, "Sebanyak 4.286.918 Orang Tercatat Jadi PNS, Ini Informasi Rinciannya," Kompas.com, 21 Oktober 2019.

⁴⁸Komisi Aparatur Sipil Negara, "Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara," hlm. 23.

Tabel 1.1 Jumlah Aduan Pelanggaran Netralitas ASN

No	P i l k a d a Serentak	Jumlah Daerah yang Melaksanakan Pilkada	Jumlah Aduan
1	Tahun 2015	269	29
2	Tahun 2017	101	52
3	Tahun 2018	171	491

Sumber: Laporan KASN 2018

Peningkatan jumlah pelanggaran diprediksi akan terus meningkat, menjelang Pilkada Serentak 2020 yang akan dilaksanakan di 270 daerah yang terdiri dari 9 provinsi, 37 kota, dan 224 kabupaten, menurut Arie Budiman (2020) berdasarkan data KASN yang diakumulasi dari 1 Januari sampai dengan 13 Juni 2020 terdapat setidaknya 413 ASN yang dilaporkan, sementara 329 diantaranya telah dinyatakan melanggar dan mendapat rekomendasi. Sedangkan yang telah ditindaklanjuti oleh Pejabat Pembina Kepegawaian jumlahnya mencapai 164 (49,8%). Tren pelanggaran Pelanggaran netralitas ASN pada tahun 2020 ialah menggunakan media sosial untuk kampanye dan sosialisasi sebesar 18,7%. Mendapatkan atau mempertahankan jabatan serta memperoleh materi atau proyek menjadi motif yang jumlahnya paling signifikan yaitu 43,4%.

Beralasan jika mulai didapati tren pelanggaran netralitas ASN dilakukan di media sosial. Hal itu disebabkan media sosial menjadi dunia kedua yang sangat luas, informasi dapat disebar secara cepat, murah dan masif. Bandingkan dengan tindakan lain seperti memasang baliho untuk dirinya sendiri maupun untuk bakal pasangan calon yang didukung. Tentu opsi kedua bukanlah sesuatu yang murah, cepat, dan memiliki dampak yang signifikan.⁽⁴⁹⁾ Haidir Fitra Siagian berpendapat media sosial menjadi yang paling tepat

⁴⁹ Simanjuntak, N.Y. "Pemantauan Dalam Proses Penyelenggaraan Pemilihan Umum", Jurnal Bawaslu 3,no.3, (2017) ,305-321. <https://www.bawaslu.go.id/id/publikasi/jurnal-bawaslu-vol-3-no-3-pemantauan-dalam-proses-penyelenggaraan-pemilu>

dalam melakukan komunikasi politik. Bukan saja berfungsi menyampaikan agenda-agenda politik, lebih jauh dari itu, komunikasi politik via media sosial dapat mengubah perilaku masyarakat dalam urusan politik.⁽⁵⁰⁾

Partai politik bahkan telah menyadari kekuatan media sosial seperti facebook, twitter, dan youtube untuk mendekati calon pemilih.⁽⁵¹⁾ Hampir seluruh Partai politik memiliki akun media sosial yang dimanfaatkan untuk mengabarkan apa yang sedang mereka lakukan seperti kongres, seminar, atau pertemuan, dan bahkan mulai menggunakannya untuk mempengaruhi calon pemilih. Calon anggota legislatif yang kalah pada Pemilu menurut Nur Alfiyani (2018) dalam penelitiannya, disebabkan karena tim yang mereka andalkan tidak mampu secara maksimal mengelola media sosial sebagai komunikasi politik.⁽⁵²⁾

Penggunaan media sosial yang tidak bijak oleh ASN dapat berdampak buruk bagi layanan publik, pelaksanaan kebijakan publik, serta berpotensi memecah belah. Dalam tataran praktik, ketidaknetralan ASN dapat diekspresikan membeda-bedakan dalam pelayanan publik/diskriminatif, penyalahgunaan fasilitas yang diberikan oleh negara, korupsi dan melakukan pungutan liar, menghambat sistem meritokrasi, memandang birokrasi sebagai perwakilan golongan tertentu. Dampaknya publik akan mengalami krisis kepercayaan terhadap birokrasi dan berujung rendahnya daya saing dengan negara lain.⁽⁵³⁾

Pengawasan dan penindakan terhadap dugaan pelanggaran netralitas ASN yang dilakukan oleh Pengawas Pemilu secara eksplisit tidak ditemukan di dalam UU No.10 Tahun 2016 maupun peraturan perundang-undangan yang lain. Namun Pengawas Pemilu dapat mengisi kekosongan hukum itu dengan mendasarkan kewenangan pengawasan pada Pasal

50 Haidir Fitra Siagian, "Pengaruh dan Efektivitas Penggunaan Media Sosial sebagai Saluran Komunikasi Politik dalam Membentuk Opini Publik," *Jurnal Al-Khitabah* II, no. 1 (Desember 2015), hlm. 17–26.

51 Berliani Ardha, "Social Media sebagai Media Kampanye Partai Politik 2014 di Indonesia," *Jurnal Visi Komunikasi* 13, no. 01 (Mei 2014), hlm. 105–120.

52 Nur Alfiyani, "Media Sosial sebagai Strategi Komunikasi Politik," *Potret Pemikiran* 22, no. 2 (Desember 2018): hlm. 57–69.

53 Indriyani Astuti, "ICW: Mobilitas ASN pada Pilkada Berbahaya," Media Indonesia, diakses 7 Oktober 2020, <https://mediaindonesia.com/read/detail/334175-icw-mobilitas-asn-pada-pilkada-berbahaya>.

28 ayat (1) huruf e UU No.10 Tahun 2016 untuk melakukan pengawasan terhadap netralitas ASN di media sosial.

Model pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu Provinsi Lampung dalam mengawasi netralitas ASN selama ini kurang efektif karena bertumpu pada regulasi yang lama yang dibangun untuk mengawasi kegiatan langsung/bukan melalui media sosial yang berakibat pada skala pelanggaran yang lebih luas namun tidak teridentifikasi. Penindakan yang dilakukan oleh Pengawas Pemilu justru menciptakan kerancuan sekaligus menjadikan proses penegakan hukum terhadap ASN tidak berjalan efektif.

Akibat ketidaknetralan ASN di media sosial maupun yang dilakukan secara langsung memiliki efek yang sama, bahkan media sosial yang identik dengan murah, cepat, luas, dan massif diperkirakan memiliki dampak yang lebih signifikan. Untuk itu diperlukan perhatian yang sama atau justru lebih pada pengawasan netralitas ASN di media sosial.

2. Rekomendasi

1. Perlunya regulasi yang jelas yang mengatur tentang kewenangan bagi Pengawas Pemilu melakukan pengawasan netralitas ASN di media sosial;
2. Perlunya bagi Pengawas Pemilu menyusun proses pengawasan ASN di media sosial. Tanpa pemetaan dan proses yang jelas, pelanggaran netralitas ASN dalam skala yang lebih luas tidak dapat dihindarkan;

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa. "Model." Kamus Besar Bahasa Indonesia Daring, 25 September 2020. <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/model>.
- Edward Aspinall, dan Ward Berenschot. 2019. *Democracy for Sale: Pemilihan Umum, Klientelisme, dan Negara Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Databoks. "Berapa Pengguna Media Sosial di Indonesia." Databoks, 2019. <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/02/08/berapa-pengguna-media-sosialindonesia#:~:text=Berdasarkan%20hasil%20riset%20Wearesosial%20Hootsuite,ata u%20sekitar%2048%25%20dari%20populasi>.
- Komisi Aparatur Sipil Negara. 2018. "Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara." Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara.
- M. Afifuddin. 2020. *Membumikan Pengawas Pemilu: Mozaik Pandangan dan Catatan Kritis dari Dalam*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Mukti Fajar, 2017. dan Yulianto Achmad. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017.
- Veri Junaidi, 2015. Fadli Ramadhani, dan Firmansyah Arifin. *Evaluasi Penegakan Hukum Pemilu 2014*. Jakarta Selatan: Yayan Perludem.
- Surbakti, A. Ramlan, 2015. dan Hari Fitrianto. *Transformasi Bawaslu dan partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan.

Jurnal

- Afif Khalid. "Penafsiran Hukum oleh Hakim dalam Sistem Peradilan di Indonesia." *Al 'Adl*, 6(11) (2014).pp. 1-15.
- Arie Budhiman. "Netralitas ASN pada Penyelenggaraan Pilkada Serentak Tahun 2020." Dipresentasikan pada Netralitas dan Kewaspadaan Politisasi ASN dalam Pilkada Serentak Tahun 2020, 10 Agustus 2020. <https://www.youtube.com/watch?v=ImojhZr3hdA>.
- AhmadYamin, "PoliticizationBureaucracyintheImplementation of Regional Chief Election. International Journal of Innovation and Economic Development", *International Journal of Innovation and Economic Development*, 3(3), (2017), pp. 55-58. DOI: 10.18775/ijied.1849-7551-7020.2015.33.2005
- Bratakusumah, Deddy. S. "Complementary Model In Interaction Between Political Officials And Bureaucrats In Indonesia". *Jurnal Perencanaan Pembangunan*, 1(2), (2017), pp. 125–132. <https://doi.org/10.36574/jpp.v1i2.14>
- Berliani Ardha. "Social Media sebagai Media Kampanye Partai Politik 2014 di Indonesia." *Jurnal Visi Komunikasi*, 13(01) (2014): 105–20.
- Budiono. "Asas Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilukada (Studi Penerapan Pasal 2 Huruf F UU RI Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Netralitas ASN di Kabupaten Tulungagung)." *Mizan: Jurnal Ilmu Hukum*, 8(2) (2019).
- Dodi Faedlulloh dan Noverman Duardji, "BIROKRASI DAN HOAX: STUDI UPAYA MENJAGA NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DI ERA POST-TRUTH", *Jurnal Borneo Administrator* 15, no.3, (2013),313-332. <https://doi.org/https://doi.org/10.24258/jba.v15i3.566>
- Fatikhatul Khoiriyah, dan Ahmad Syarifudin. *Penegakan Hukum pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung Tahun 2018*. Bandar Lampung: Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi Lampung, 2019.

- Gema Perdana. "Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi." *Jurnal Negara Hukum*, 10(1), (2019).
- Haidir Fitra Siagian. "Pengaruh dan Efektivitas Penggunaan Media Sosial sebagai Saluran Komunikasi Politik dalam Membentuk Opini Publik." *Jurnal Al-Khitabah*, 2(1) (2015): pp.17–26.
- Nur Alfiyani. "Media Sosial sebagai Strategi Komunikasi Politik." *Potret Pemikiran* 22(2) (2018), pp. 57–69.
- Ratnia Solihah, Arry Bainus, dan Iding Rosyidin. "Pentingnya Pengawasan Partisipatif dalam Mengawal Pemilihan Umum yang Demokratis." *Jurnal Wacana Politik*, 3(1) (2018).
- Sutrisno. "Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 26(3) (2019):pp 521–23.
- Simanjuntak, N.Y. "Pemantauan Dalam Proses Penyelenggaraan Pemilihan Umum", *Jurnal Bawaslu* 3,no.3, (2017) ,305-321. <https://www.bawaslu.go.id/id/publikasi/jurnal-bawaslu-vol-3-no-3-pemantauan-dalam-proses-penyelenggaraan-pemilu>
- Jayanti, N. NEUTRALITY OF THE ROLE OF STATE CIVIL APPARATUS IN PUBLIC POLICIES A N D GENERAL ELECTION. *Jurnal Analis Kebijakan* 3, no. 1. (2019) <http://jak.lan.go.id/index.php/jurnalpusaka/article/view/53>

Peraturan-perundang undangan

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494).
- 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898).

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2017 tentang Penanganan Laporan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1500).

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia, Dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 254).

Internet

Indriyani Astuti. "ICW: Mobilitas ASN pada Pilkada Berbahaya." Media Indonesia. Diakses 7 Oktober 2020. <https://mediaindonesia.com/read/detail/334175-icw-mobilitas-asn-pada-pilkada-berbahaya>.

Mela Arnani. "Sebanyak 4.286.918 Orang Tercatat Jadi PNS, Ini Informasi Rinciannya." Kompas.com, 21 Oktober 2019.

Sania Mashabi. "Bawaslu Ungkap 4 Bentuk Politisasi Bansos Covid-19 pada Pilkada 2020." Diakses 18 September 2020. <https://nasional.kompas.com/read/2020/07/20/16073121/bawaslu-ungkap-4-bentuk-politisasi-bansos-covid-19-pada-pilkada-2020>.

Wawancara

Wawancara dengan Iskardo P. Panggar Koordinator Pengawasan dan Hubungan Antar Lembaga Bawaslu Provinsi Lampung pada tanggal 3 September 2020.