



Penerapan Hukum terhadap Pelanggaran Aparatur Sipil Negara di Kota Mojokerto pada Pilkada Serentak Tahun 2018

Fayakun^{1*} 

¹STIKes Hutama Abdi Husada Tulungagung, Tulungagung, Indonesia

ARTICLE INFO

Article history:

Received August 21, 2021

Revised August 29, 2021

Accepted February 14, 2022

Available online April 25, 2022

Kata Kunci:

Pelanggaran Netralitas, Aparatur Sipil Negara, Pemilihan Kepala Daerah

Keywords:

Neutrality Violation, State Civil Apparatus, Regional Head Election



This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.

Copyright © 2022 by Author. Published by Universitas Pendidikan Ganesha.

ABSTRAK

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak di Kota Mojokerto tahun 2018 masih hangat dengan beberapa isu mengenai netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN). Bentuk pelanggaran hukum di antaranya berupa tindakan yang menguntungkan dan merugikan salah satu pasangan calon. Oleh karena itu, perlu dikaji unsur-unsur penyebab terjadinya pelanggaran, di antaranya regulasi pelaksanaan pemilihan. Pada tahapan kampanye pemilihan telah ditemukan oleh panitia pengawas pemilihan kecamatan ada salah satu aparatur sipil negara menjadi juru kampanye. Temuan pengawas pemilihan tersebut diduga merupakan pelanggaran netralitas di pilkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 UU No. 1/2015. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan studi literatur dan kasus. Pengumpulan data menggunakan wawancara dan studi literatur. Sumber data merupakan data sekunder yang diperoleh melalui surat-surat tuntutan pidana oleh Kejaksaan Negeri No. PDM-22/KT.MKT/Euh.2/05/2018, salinan putusan pengadilan negeri terhadap pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pemilihan Kepala Daerah tahun 2018 No. 231/Pid.Sus /2018/PN.Mjk. Penelitian dimaksudkan untuk menjawab faktor pendorong potensi pelanggaran netralitas aparatur sipil negara, sehingga mampu berfungsi sebagai bahan rekomendasi perbaikan regulasi pemilihan kepala daerah di masa mendatang sebagai referensi kajian ilmiah akademik. Hasil studi menggambarkan terdapat faktor internal yang berasal dari lingkungan ASN dan factor eksternal yang berasal dari luar lingkungan ASN yang menjadi penyebab pelanggaran netralitas ASN, sehingga mampu berfungsi sebagai bahan rekomendasi perbaikan regulasi pemilihan kepala daerah di masa mendatang.

ABSTRACT

Simultaneous Regional Head Elections in Mojokerto City in 2018, in its implementation are still warm with several issues regarding the neutrality of the State Civil Apparatus (ASN). Forms of violation of the law include actions that benefit and harm one of the candidate pairs. So it is necessary to examine the driving elements that cause violations, including the Election implementation regulations. At the election campaign stage, it was discovered by the District Election Supervisory Committee that one of the State Civil Apparatus was the campaigner. The election supervisor's findings are alleged to be a violation of neutrality in the Pilkada as referred to in Article 71 of Law no. 1/2015. This research uses qualitative methods with literature and case studies. Collecting data using interviews and literature studies, the source of the data is secondary data obtained through letters of criminal prosecution by the District Attorney No. PDM-22/KT.MKT/Euh.2/05/2018, a copy of the decision of the district court against the violation of the neutrality of the State Civil Apparatus in the 2018 Regional Head Election No. 231/Pid.Sus/2018/PN.Mjk. The research is intended to answer the factors driving the potential violation of the neutrality of the State Civil Apparatus. So that it can serve as a recommendation material for improving regional head election regulations in the future as a reference for academic scientific studies. The results of the study illustrate that there are internal factors originating from the ASN environment and external factors originating from outside the ASN environment which are the cause of violations of ASN neutrality. So that it can serve as a recommendation for improving regional head election regulations in the future.

*Corresponding author.

E-mail addresses: ffayakun18@gmail.com (Fayakun)

1. PENDAHULUAN

Pemilihan kepala daerah (Pilkada) atau pemilihan umum (Pemilu) merupakan sarana perwujudan dari sistem demokrasi. Rakyat memiliki hak untuk memilih kepala daerah. Dalam praktiknya, penyelenggaraan Pplkada tidak akan terlepas dari fenomena pelanggaran (Saputra, 2020; Sekarwidhi et al., 2018). Di antara fenomena – fenomena pelanggaran tersebut adalah perilaku aparatur sipil negara (ASN) dalam menciptakan dan memperlihatkan perilaku yang netral (Ahdiana, 2014; Lovita & Adnan, 2021; Sadikin et al., 2022). Pada masa orde baru, birokrasi menjadi sarana sebagai pendulang suara pada pemilu (Astara, 2016). Pada era reformasi ternyata masih ditemukan adanya mesin birokrasi yang terlibat politik praktis (Faedlulloh & Duadji, 2019; Zuhro, 2016). Berdasarkan fakta sejarah tersebut, terdapat beberapa hal yang perlu dievaluasi terkait kerentanan status PNS dalam politik praktis yaitu: Pertama, banyaknya kasus dalam pemilihan umum kepala daerah yang menunjukkan keterlibatan PNS dalam menyukseskan salah satu pasangan calon kepala daerah didasarkan oleh adanya iming-iming promosi jabatan. Implikasinya adalah semakin buruknya kualitas pelayanan masyarakat serta semakin terpuruknya citra pemerintah karena pembangunan sistem kerja yang tidak profesional dan memihak serta menyampingkan asas netralitas (Firman, 2017; Leleng et al., 2018; Sutrisno, 2019). Kedua, masih adanya ketidakpastian hukum atas posisi politik PNS. Disatu sisi setiap warga diberikan hak politik secara luas, namun disisi lain, PNS sebagai pelayan publik dibatasi hak politiknya (Dika, 2021; Mustika et al., 2021).

Di Pilkada Walikota dan Wakil Walikota di Kota Mojokerto tahun 2018 terdapat 4 (empat) pasangan calon yang mengikuti kontestasi. Selama masa kampanye pada 15 Februari- 23 Juni 2018 terdapat beberapa pelanggaran yang dilakukan oleh pasangan calon. Terdapat total 17 temuan/laporan dugaan pelanggaran (tidak termasuk pemasangan APK dan penyebaran BK yang melanggar) selama masa kampanye. Dari 17 kasus tersebut 8 kasus dinyatakan bukan pelanggaran dan 9 kasus dinyatakan sebagai pelanggaran dengan rincian pelanggaran administrasi sebanyak 7 kasus, pelanggaran tindak pidana ditindaklanjuti 1 kasus, bukan pelanggaran 6 kasus. Pelanggaran hukum lainnya ditindaklanjuti 1 kasus, bukan pelanggaran 1 kasus. Sedangkan untuk pelanggaran administrasi berupa pemasangan APK dan penyebaran BK total sebanyak 571. Secara nasional terdapat 52 kasus dugaan pelanggaran tindak pidana pemilu yang sudah dibawa ke pengadilan dan sudah ada vonisnya. Dari angka tersebut menunjukkan masih tingginya frekuensi pelanggaran tindak pidana pada pemilihan 2018. Berangkat dari fenomena tersebut, maka perlu ditelaah lebih lanjut faktor-faktor pemicu adanya praktik tindak pidana pemilu, khususnya yang diakibatkan oleh pelanggaran netralitas ASN. Aduan pelanggaran netralitas kepada KASN memiliki kecenderungan naik pada rentang waktu 2015-2018. Pada tahun 2015 dengan 269 Pilkada terdapat 29 jumlah aduan, tahun 2017 dengan 101 pilkada terdapat 52 jumlah aduan, dan pada tahun 2018 dengan 171 pilkada terdapat 491 jumlah aduan. Kasus pelanggaran netralitas ASN di Kota Mojokerto cukup menarik karena melibatkan ASN yang memiliki jabatan cukup tinggi yaitu Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Pemerintah Kota Mojokerto.

2. METODE

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dengan studi literature dan kasus. Pengumpulan data menggunakan wawancara dan studi literatur dari surat tuntutan pidana oleh kejaksaan negeri, sumber data yang merupakan data sekunder yang diperoleh melalui surat tuntutan pidana oleh Kejaksaan Negeri No. PDM-22/KT.MKT/Euh.2/05/2018, salinan putusan pengadilan negeri terhadap pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pemilihan Kepala Daerah tahun 2018 No. 231/Pid.Sus /2018/PN.Mjk. Setelah data diperoleh maka diolah menjadi sebuah analisis. Penggunaan tipe kualitatif dalam penelitian bertujuan untuk mengetahui dan menggali secara mendalam mengenai penyebab terjadinya pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) di Kota Mojokerto.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil

Netralitas merupakan suatu sikap yang netral (Jayanti, 2019; Wibawa, 2020). Kata netral merupakan kelas kata sifat yang diartikan tidak berpihak (tidak ikut atau tidak membantu salah satu pihak). Asas netralitas berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 adalah bahwa setiap pegawai Aparatur Sipil negara (ASN) tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapa pun. Perilaku yang tidak memihak atau tidak terlibat dalam masa kampanye, baik secara diam-diam maupun terang-terangan (Auliya, 2019; Sugiharto, 2020).

Dalam konteks ini, netralitas dapat diartikan sebagai tidak terlibatnya pegawai negeri sipil dalam pemilihan Kepala Daerah baik secara aktif maupun pasif (Damarastri, 2021; Syaefullah, 2019; Wulandari, 2016). Peraturan Perundangan yang mengatur tentang kedudukan/netralitas ASN, yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri; Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 270/4.2.11/SJ tentang Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) dan Larangan Penggunaan Fasilitas Pemerintah Daerah Dalam Masa Kampanye Pemilihan Kepala Daerah; Surat Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor B/71/M.SM.00.00/2017 tanggal 27 Desember 2017 tentang Pelaksanaan Netralitas bagi ASN pada Penyelenggaraan Pilkada Serentak Tahun 2018, Pemilihan Legislatif Tahun 2019 dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019.

Pada PP 53/2010 yang melarang bagi PNS untuk memberikan dukungan kepada Calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara terlibat dalam kegiatan Kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah serta mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta Pemilu sebelum, selama dan sesudah masa kampanye. Sementara SE Mendagri 270/4.2.11/SJ menegaskan agar Aparatur Sipil Negara bersikap netral serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa, tidak melakukan tindakan yang menguntungkan dan/atau merugikan salah satu pasangan dalam Pemilihan Kepala Daerah.

Mencermati konstruksi hukum atas netralitas PNS, maka kriteria yang digunakan untuk menentukan adanya unsur pelanggaran netralitas PNS dalam pemilukada antara lain ikut serta sebagai pelaksana kampanye; menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai/PNS; sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS di lingkungan kerjanya; sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara; membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon pasangan selama masa kampanye; mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap calon pasangan yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye yang meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan dan pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat; menjadi anggota panitia pemilihan kecamatan (PPK), panitia pemungutan suara (PPS), dan kelompok penyelenggara pemungutan suara (KPPS) dalam kegiatan pemilu tanpa izin dari atasan langsung (Asbudi, 2020; Satriawan, 2021; Sudrajat & Hartini, 2017; Turambi, 2018).

Penelitian dilakukan terhadap kasus ketidaknetralan birokrasi pada pemilihan gubernur (Pilgub) Jateng 2013 dengan menyebutkan dalam hasil pembahasannya penyebab pelanggaran netralitas tersebut antara lain sanksi yang diberikan sama sekali tidak tegas. Sanksi hanya berupa himbauan, surat peringatan dan rekomendasi; lembaga peradilan dan lembaga pengawasan yang ada, belum dapat dijadikan tempat untuk menggugat tindakan-tindakan yang tidak sesuai dengan hukum yang berlaku yang dilakukan oleh para kandidat; posisi masyarakat sebagai pengawas dalam memberikan sanksi ataupun peringatan kepada para kandidat masih sangat lemah (Hermana & Jaya, 2021; Martini, 2015; Rumega & Gede, 2019; Sandi, 2020). Selain itu, kebanyakan masyarakat juga belum memahami aturan tentang netralitas birokrasi sehingga terkadang masyarakat sendiri mendukung ketidaknetralan itu (Simamora, 2018). Artinya, masyarakat sendiri juga melakukan "pembiaran" atas ketidaknetralan birokrasi itu.

Selain itu, kerancuan juga terdapat dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi 22 Juli 2015, Nomor : B/2355/M.PANRB/07/2015 tentang Netralitas ASN dan larangan penggunaan aset pemerintah dalam pemilihan kepala daerah secara serentak. Surat edaran ini mengandung ketentuan yang multitafsir, bahwa setiap ASN dilarang memberikan dukungan kepada kepala daerah/wakil kepala daerah dengan cara "terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon kepala daerah/wakil kepala daerah" (Ningtyas, 2021). Kalimat ini multitafsir karena dapat dipahami/ditafsirkan bahwa ASN boleh mengikuti kampanye calon asalkan tidak memberikan dukungan.

Sementara itu komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) juga melakukan survey terkait penyebab pelanggaran netralitas ASN. Pemberian sanksi yang lemah menjadi salah satu penyebab namun angkanya tidak begitu signifikan (2,7%). Penyebab paling tinggi adalah adanya motif untuk mendapatkan/mempertahankan jabatan/materi/proyek (43,4%). Karena adanya hubungan kekerabatan/kekeluargaan dengan calon (15,4%), kurangnya pemahaman regulasi terkait netralitas (12,1%), adanya intervensi/tekanan dari pimpinan (7,7%). Alasan tersebut sangat mungkin muncul disebabkan adanya calon petahana yang ikut berkontestasi. Pilkada di kabupaten Pandeglang yang membandingkan pilkada tahun 2010 dengan 2015 bahwa memang adanya penurunan intensitas ASN yang terlibat pada politik praktis ketika tidak ada calon incumbent yang ikut dalam kontestasi pilkada.

Unsur-unsur tindak pidana yang didakwakan kepada terdakwa setelah melalui pertimbangan majelis hakim, yaitu: Pasal 188 Jo Pasal 71 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor: 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor: 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang, sebagaimana telah diubah beberapa

kali terakhir diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia 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, dengan unsur-unsur sebagai berikut. (1) Unsur Setiap Pejabat Negara, Pejabat Aparatur Sipil Negara, dan Kepala Desa atau sebutan lainnya/Lurah. Unsur "setiap Pejabat Negara, Pejabat Aparatur Sipil Negara, dan Kepala Desa atau sebutan lainnya/Lurah" bersifat alternatif. Artinya, tidaklah perlu dipertimbangkan seluruh frase dari unsur ini, melainkan cukuplah apabila dipertimbangkan salah satu frase dari unsur setiap pejabat negara saja, atau setiap pejabat aparatur sipil negara saja atau setiap kepala desa atau lurah saja dipertimbangkan dan terpenuhi, maka terpenuhilah seluruh pengertian dalam unsur ini. Dengan memerhatikan fakta-fakta hukum yang terungkap di persidangan, yang menyebutkan bahwa terdakwa adalah aparatur sipil negara yang masih aktif (baru akan pensiun pada tanggal 1 Agustus 2018) dan saat ini menjabat sebagai Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Pemerintah Kota Mojokerto, maka kedudukan terdakwa sebagai kepala dinas tersebut telah memenuhi pengertian pejabat aparatur sipil negara. Menimbang, bahwa dengan demikian unsur ini telah terpenuhi.

Unsur dengan sengaja membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon selama masa kampanye. Unsur ini terbagi atas beberapa frase unsur, yakni: dengan sengaja, membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon selama masa kampanye. Terdakwa telah menjatuhkan pilihan secara sadar untuk mendahulukan kepentingan "menghargai lingkungan tempatnya tinggal" dengan datang dalam acara kampanye salah satu pasangan calon kepala daerah, maka sebagai ASN kehadirannya dalam acara kampanye tersebut dilakukan dengan melanggar aturan kepegawaian yang melarangnya untuk tidak menunjukkan keberpihakan kepada salah satu pasangan calon kepala daerah. Terdakwa seharusnya dapat memikirkan kemungkinan bahwa ia akan melanggar aturan disiplin ASN dengan mempertimbangkan apakah ia akan mengikuti (menghadiri) kegiatan kampanye paslon 1 ataukah ia menolak undangan dari ketua RW dengan memberikan alasan yang tepat, yakni terdakwa selaku ASN dilarang untuk mengikuti (menghadiri) sebuah kampanye politik. Perbuatan terdakwa telah memenuhi pengertian kesengajaan dengan sadar kemungkinan.

Dengan memerhatikan kedudukan terdakwa adalah seorang ASN yang memiliki jabatan yang cukup tinggi, yakni selaku Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Mojokerto, maka terdakwa dapat dipandang bahwa dengan jabatannya tersebut. Terdakwa adalah orang yang terdapat di lingkungan tempatnya tinggal. Apalagi dalam kehidupan sehari-hari terdakwa ternyata juga dipandang sebagai orang mampu menjadi panutan di lingkungan tempat terdakwa tinggal. Di lingkungan terdakwa tinggal, terdakwa telah ditunjuk sebagai penasehat RW. Sebagai orang yang terdapat dan menjadi panutan di masyarakat di lingkungan terdakwa tinggal, maka terdakwa dipandang mampu untuk menjadi magnet (penarik) massa di lingkungannya, setidaknya masyarakat di lingkungan tempat terdakwa tinggal akan respek (menaruh hormat) kepada terdakwa untuk tetap tinggal mendengarkan ceramah-ceramah (pidato) yang diberikan pada saat itu atau setidaknya masyarakat yang berada disitu memiliki rasa ewuh pekewuh untuk meninggalkan tempat kampanye karena melihat keberadaan terdakwa untuk mendengarkan pandangan-pandangan terdakwa selaku panutan di lingkungan tempat terdakwa tinggal. Bahwa hal-hal tersebut, menurut Majelis Hakim, adalah hal-hal yang dapat menguntungkan pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah yang sedang memperkenalkan visi dan misinya kepada masyarakat di lingkungan tempat terdakwa tinggal. Perbuatan terdakwa yakni menghadiri pertemuan yang berupa pengenalan paslon 1 ternyata dilakukan pada tanggal 3 April 2018 sekitar jam 19.30 Wib sampai dengan 21.30 Wib, yang masih merupakan masa kampanye dalam Pemilu Kepala Daerah Kota Mojokerto. Maka Majelis Hakim berpendapat bahwa unsur dengan sengaja membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon selama masa kampanye telah terpenuhi. Adanya indikasi budaya patron-klien, dalam banyak kasus pelanggaran netralitas ASN pada pilkada salah satunya karena terdapat adanya calon petahana yang mengikuti kontestasi. Meskipun pada pemilihan di Kota Mojokerto tidak ada calon petahana, masih ada kemungkinan indikasi budaya patron-klien pada partai politik.

Tabel 1. Pasangan Calon pada Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Mojokerto Tahun 2018

Calon Walikota	Calon Wakil Walikota	Partai Pengusung
H. Akmal Boedianto, SH, M.Si	Rambo Garudo	PDIP
Andy Soebjanto Molanggato Warsito	Ade Ria Suryani, SH, MH	PKB, Demokrat, PPP
Hj. Ika Puspitasari, SE	Moeljadi	PAN, PKS
	Achmad Rizal Zakaria	Golkar, Gerindra

Sumber: Data Laporan Pengawasan Pilkada 2018 Bawaslu Kota Mojokerto

Meskipun terdakwa bukan anggota partai politik tertentu, dapat dikatakan terdakwa memiliki ikatan tertentu dengan salah satu politik. Istri terdakwa merupakan kader PDIP dan pernah mengikuti pemilihan legislatif DPRD Kota Mojokerto Pada Tahun 2014. Selain itu, terdapat fakta bahwa walikota yang menjabat sebelumnya diusung oleh parpol yang sama. Terdakwa memang tidak menyebutkan secara langsung untuk memilih paslon no urut satu, tetapi dengan menyampaikan untuk memilih paslon yang bisa meneruskan program pemerintah saat ini sesuai dengan pendapat Pak MAS'UD YUNUS secara tidak langsung ini merupakan ajakan untuk memilih paslon No Urut 1. Salah satu program dari 10 program unggulan paslon no. urut 1 adalah adanya dana RT mandiri sebesar Rp. 100.000.000 (seratus juta rupiah) sampai dengan Rp. 300.000.000 (tiga ratus juta rupiah) per tahun. Program ini merupakan program yang sudah dilaksanakan oleh pemerintah yang sekarang yaitu dana RW sebesar 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) per tahun.

Hal ini dapat dikaitkan dengan keikutsertaan terdakwa pada kegiatan kampanye pasangan calon yang diusung oleh parpol yang sama dengan parpol yang diikuti oleh istri terdakwa. Mengingat posisi terdakwa di birokrasi memiliki jabatan yang cukup tinggi, harapannya memiliki hubungan yang saling menguntungkan dengan dirinya, pasangan calon, serta parpol yang diusungnya. Lemahnya pemahaman hukum ASN menyebabkan adanya kekurangpahaman terdakwa bahwa kegiatan yang diikuti merupakan sebuah kampanye. Terdakwa beralih atau menyebut kegiatan tersebut adalah sosialisasi. Pada kegiatan tersebut terdapat penyebaran bahan kampanye (BK) berupa lembaran/brosur yang berisi visi misi salah satu pasangan calon. Sebagaimana definisi kampanye pemilihan menurut UU 1/2015 pasal 1 adalah kegiatan untuk meyakinkan pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota. Mengenai bentuk kampanye dijelaskan pada pasal 65 (1) bahwa termasuk metode kampanye adalah poin (a) pertemuan terbatas, (b) pertemuan tatap muka dan dialog dan (c) penyebaran bahan Kampanye kepada umum. Sementara bentuk bahan kampanye menurut PKPU pasal 23 (2) meliputi salah satunya brosur, selebaran, dan pamflet.

Berdasarkan definisi tersebut, maka kegiatan itu telah memenuhi unsur-unsur kampanye. Selain itu, kegiatan kampanye ini dibuktikan dengan adanya Surat Tanda Terima Pemberitahuan (STTP). Dalam peraturan komisi pemilihan umum nomor 23 tahun 2018 menyatakan bahwa tim kampanye dan pelaksana kampanye wajib menyampaikan pemberitahuan tertulis kepada kepolisian dengan tembusan ke KPU dan Bawaslu sesuai tingkatan. Dasar pemberitahuan inilah yang digunakan kepolisian untuk mengeluarkan STTP Kepolisian sebelum kegiatan kampanye dilaksanakan. Terdakwa beralih hadir dalam acara pertemuan di Balai RW 03 Lingkungan Perumahan Tengah Kelurahan Wates Kecamatan Mojosari Kota Mojokerto adalah karena kedudukannya di masyarakat yang menjabat sebagai penasehat rukun warga (RW) dan telah hadir dalam acara tersebut karena undangan dari Ketua RW. Terdakwa memiliki kewajiban menghormati lingkungan tempatnya tinggal. Meskipun keterangan saksi terdakwa seolah menunjukkan sikap kekurangpahaman terkait statusnya sebagai ASN, panwascam yang berada di TKP sudah melakukan tindakan pencegahan secara persuasif. Respon yang ditunjukkan terdakwa terlihat kurang kooperatif. Menurut majelis hakim, status terdakwa sebagai Aparatur Sipil Negera (ASN) melekat pada diri terdakwa tanpa mengenal jeda waktu, yaitu sejak seorang ASN diangkat sampai dengan diberhentikan dengan status tersebut melekat selama 24 jam sehari hingga seorang ASN diberhentikan.

Terlebih lagi terdakwa beralih selain statusnya hanya sebagai penasehat RW, terdakwa menjelaskan kepada panwascam terkait statusnya yang sudah memasuki masa pension karena SK nya sudah turun dan ada di tangan. Hal ini memberikan kesan bahwa terdakwa hanya mencari pembenaran tentang keikutsertaannya dan terlibat aktif pada kegiatan kampanye. Hal ini juga melanggar beberapa peraturan netralitas ASN, di antara SE Mendagri Nomor 270/4.2.11/SJ, SE Menpan B/71/M.SM.00.00/2017 dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010. Bahkan pada SE Menpan B/71/M.SM.00.00/2017 menyebutkan tentang Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, yang menyebutkan PNS dilarang melakukan foto bersama dengan bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah dengan mengikuti simbol tangan / gerakan yang digunakan sebagai bentuk keberpihakan; PNS dilarang menjadi pembicara/narasumber pada kegiatan pertemuan partai politik. Hal ini masih menunjukkan kurangnya integritas terdakwa apalagi terdakwa memiliki jabatan structural yang cukup tinggi di lingkungan birokrasi pemerintah daerah

Kurang optimalnya pengawasan partisipatif terlihat dari rendahnya/ tidak adanya jumlah laporan yang masuk kepada pengawas pemilu dan bukan hanya tugas penyelenggara pemilu, padahal undang-undang ASN mengamanatkan 4 (empat) lembaga negara yang diberikan wewenang terkait dengan netralitas yaitu Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Menpan RB), Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan Badan Kepegawaian Negara (BKN). Terjadinya pelanggaran oleh ASN ini mungkin juga diakibatkan karena kurang memahami aturan/prinsip mengenai netralitas ASN, yang menyebabkan adanya pembiaran atas perilaku tersebut. Sehingga dapat dikatakan secara tidak langsung mendukung ketidaknetralan birokrasi tersebut. Sebagai

contoh adalah kesaksian Sugiono, selaku ketua RW yang meminta terdakwa untuk hadir sebagai penasihat RW padahal mengetahui status terdakwa adalah PNS yang masih aktif. Sosok terdakwa sebagai penasihat RW. Menurutnya, tindakan tersebut tidak akan merugikan pasangan calon lain. Padahal saksi mengenal terdakwa adalah sebagai seorang PNS yang belum pensiun menjabat sebagai Kepala Dinas Perijinan dan Penanaman Modal Terpadu Satu Pintu Kota Mojokerto.

Pembahasan

Berdasarkan hasil pembahasan yang telah diuraikan di atas diketahui faktor penyebab pelanggaran netralitas ASN terjadi karena faktor internal dan eksternal. Faktor internal adalah faktor yang berasal dari lingkungan ASN sementara faktor eksternal adalah faktor yang berasal dari luar lingkungan ASN. Faktor internal berfokus pada nilai moralitas personal ASN. Peraturan – peraturan terkait kedudukan/ netralitas pada pelaksanaan pilkada maupun pemilu sebenarnya cukup banyak dan sudah cukup jelas. Namun, karena minimnya integritas dan kesadaran hukum yang akhirnya menciptakan perilaku yang tidak netral. Faktor eksternal yang dimaksud adalah datang dari masyarakat. Banyak dari masyarakat yang mungkin masih belum terlalu memahami terkait prinsip netralitas ASN pada pilkada maupun pemilu. Dengan demikian, terkesan masyarakat menciptakan pembiaran terhadap adanya pelanggaran. Namun di sisi lain tidak menafikan adanya masih rendahnya kesadaran melapor kepada pengawas pemilu. Hal ini dapat terlihat dari rendahnya jumlah laporan kepada pengawas pemilu selama masa kampanye.

Namun dari faktor eksternal tersebut tampaknya salah satu permasalahan yang cukup sulit diatasi adalah adanya budaya patron-klien yang masih hidup di birokrasi. Perilaku ini melibatkan beberapa pihak di antaranya partai politik. Kondisi ini membuat ASN untuk turut ikut serta dalam proses politik praktis dalam bentuk pemikiran maupun tindakan untuk pemenangan pasangan calon. Untuk mereduksi hambatan-hambatan tersebut, maka direkomendasikan atas permasalahan netralitas ASN, yaitu melakukan kerjasama yang efektif dengan instansi lain yang terkait sesuai tingkatan di antaranya pemangku kepentingan, Badan Kepegawaian Daerah (BKD) dan lain sebagainya; menggalakkan sosialisasi terkait prinsip-prinsip netralitas ASN pada penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan pemilihan umum untuk menciptakan birokrasi yang netral sebagaimana kode etik ASN; penguatan fungsi pencegahan pengawas pemilu melalui penyusunan instrument identifikasi kerawanan pelanggaran netralitas ASN, juga TNI dan POLRI di tiap tingkatan hingga tingkat TPS; penguatan program pengawasan partisipatif melalui pendekatan sosio-kultural untuk memaksimalkan fungsi pengawasan. Tujuannya menciptakan model pengawasan yang mudah diterima yang berimplikasi pada peningkatan partisipasi masyarakat di semua segmen dan pada program-program berbasis teknologi informasi yang sudah ada seperti GOWASLU.

4. SIMPULAN

Berdasarkan hasil pembahasan yang telah diuraikan di atas diketahui faktor penyebab pelanggaran netralitas ASN terjadi karena faktor internal dan eksternal. Faktor internal adalah faktor yang berasal dari lingkungan ASN dan faktor eksternal adalah faktor yang berasal dari luar lingkungan ASN. Faktor internal berfokus pada nilai moralitas personal ASN. Peraturan – peraturan terkait kedudukan/ netralitas pada pelaksanaan Pilkada maupun Pemilu sebenarnya cukup banyak dan sudah cukup jelas. Namun karena minimnya integritas dan kesadaran hukum yang akhirnya menciptakan perilaku yang tidak netral.

5. DAFTAR PUSTAKA

- Ahdiyana, M. (2014). Meretas Asa Kepemimpinan Birokrasi Pasca Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (UU ASN). *In Seminar Nasional Jurusan Ilmu Administrasi Negara*.
- Asbudi, A. (2020). Pencegahan dan Penindakan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Oleh Bawaslu Kota Palopo Pada Pemilu 2019. *Journal I La Galigo: Public Administration Journal*, 3(2), 9–17. <https://doi.org/10.35914/ilagaligo.476>.
- Astara, I. W. W. (2016). Dinamika Birokrasi dan Perlunya Reformasi Birokrasi Lingkungan. *Public Inspiration: Jurnal Administrasi Publik*, 1(1), 21–32. <https://doi.org/10.22225/pi.1.1.2016.21-32>.
- Auliya, N. S. (2019). Pengembangan Karir Pegawai Daerah: Meritokratisvs Politisasi. *Jurnal Analis Kebijakan*, 3(1). <http://jak.lan.go.id/index.php/jurnalpusaka/article/view/54/43>.
- Damarastri, I. (2021). *Upaya Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) dalam Mengawasi Netralitas pada Pilkada Tahun 2018 di Kota Jambi*. Universitas Jambi.
- Dika, U. S. (2021). *Kampanye bagi Aparatur Sipil Negara Sebagai Wujud Asas Netralitas*. Universitas Airlangga.
- Faedlulloh, D., & Duadji, N. (2019). Birokrasi dan Hoax: Studi Upaya Menjaga Netralitas Aparatur Sipil Negara di Era Post-Truth. *Jurnal Borneo Administrator*, 15(3), 313–332.

- <https://doi.org/10.24258/jba.v15i3.566>.
- Firman, F. (2017). Meritokrasi dan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pengaruh Pilkada Langsung. *The Indonesian Journal of Public Administration (IJPA)*, 3(2), 88–105. <https://doi.org/10.52447/ijpa.v3i2.1136>.
- Hermana, M. A., & Jaya, D. P. (2021). Efektivitas Badan Pengawas Pemilihan Umum dalam Penanganan Pelanggaran Ppda Pemilihan Umum Tahun 2019. *Al Ijarah: Jurnal Pemerintahan Dan Politik Islam*, 6(2), 248–266. <https://doi.org/10.29300/imr.v6i2.4939>.
- Jayanti, N. P. (2019). Netralitas Peran Aparatur Sipil Negara dalam Kebijakan Publik dan Pemilihan Umum. *Jurnal Analis Kebijakan*, 3(1). <http://jak.lan.go.id/index.php/jurnalpusaka/article/view/53/38>.
- Leleng, L. I. V., Liando, D. M., & Kairupan, J. (2018). Netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah Tahun 2015. *Jurnal Eksekutif*, 1(1). <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/jurnaleksekutif/article/view/22419/22115>.
- Lovita, A. J., & Adnan, M. F. (2021). Implementasi Prinsip Transparansi dan Imparsialitas dalam Pelaksanaan Pilkada pada Masa Pandemi Covid-19 di Kabupaten Siak, Riau. *JISIP (Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan)*, 5(4). <https://doi.org/10.36312/jisip.v5i4.2425>.
- Martini, R. (2015). Netralitas Birokrasi pada Pilgub Jateng 2013. *Jurnal Ilmu Sosial*, 14(1), 66–78. <https://doi.org/10.14710/jis.14.1.2015.66-78>.
- Mustika, Y. A., Rasyidin, R., & Suadi, S. (2021). Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Bener Meriah. *Jurnal Transparansi Publik*, 1(1), 43–54. <https://doi.org/10.29103/jtp.v1i1.5732>.
- Ningtyas, V. A. A. (2021). Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilu antara Hak Politik dan Kewajiban untuk Melaksanakan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik. *Binamulia Hukum*, 10(1), 15–30. <https://doi.org/10.37893/jbh.v10i1.303>.
- Rumega, I. W. G., & Gede, W. (2019). Hakim Komisaris dan Miscarriage of Justice dalam Sistem Peradilan Pidana. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 19(1), 53–68. <https://scholar.archive.org/work/xqgvnmodylfdjg7yzh7k54oa/access/wayback/http://ejournal.balibangham.go.id/index.php/dejure/article/download/614/pdf>.
- Sadikin, H., Subhilhar, S., & Kusmanto, H. (2022). Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Asahan Tahun 2020. *PERSPEKTIF*, 11(1). <https://doi.org/10.31289/perspektif.v11i1.5639>.
- Sandi, J. R. A. (2020). Fenomena Pengawasan Pemilihan Kepala Daerah di Kalimantan Tengah Masa Pandemi Covid-19. *Jurnal Politik Pemerintahan Dharma Praja*, 13(1), 1–13. <https://ejournal-new.ipdn.ac.id/JPPDP/article/view/1072>.
- Saputra, A. D. (2020). Penerapan Sanksi Pelanggaran Administratif Pemilu bagi Penyelenggara Pemilu. *PLENO JURE*, 9(2), 129–142. <https://doi.org/10.37541/plenojure.v9i2.473>.
- Satriawan, R. M. (2021). Sanksi Hukum bagi Kepala Desa yang Melakukan Kecurangan Pemilu dalam Masa Kampanye Pada Putusan No. 3/Pid. Sus/2019/Pn Slw. Universitas Pancasakti Tegal.
- Sekarwidhi, N., Sardini, N. H., & Marlina, N. (2018). Penyelesaian Pelanggaran Pemilu Tahun 2014 dan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2015 di Jawa Tengah. *Journal of Politic and Government Studies*, 7(3), 211–220. <https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/jpgs/article/download/21133/19760>.
- Simamora, B. (2018). Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Gubernur Riau Tahun 2018. *Jurnal Hukum Respublica*, 17(2), 215–229. <https://repository.unilak.ac.id/45/>.
- Sudrajat, T., & Hartini, S. (2017). Rekonstruksi Hukum atas Pola Penanganan Pelanggaran Asas Netralitas Pegawai Negeri Sipil. *Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, 29(3), 445–460. <https://doi.org/10.22146/jmh.26233>.
- Sugiharto, I. (2020). Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah. *Pena Justisia: Media Komunikasi Dan Kajian Hukum*, 18(1). <https://doi.org/10.31941/pj.v18i1.1086>.
- Sutrisno, S. (2019). Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 26(3), 522–544. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol26.iss3.art5>.
- Syaefullah, S. (2019). Dampak Pelanggaran ASN Atas SE Menteri PANRB NO. B/2355/M. PANRB/07/2015 Dalam Layanan Birokrasi. *Jatiswara*, 34(1), 81–86. <https://doi.org/10.29303/jatiswara.v34i1.188>.
- Turambi, J. M. (2018). Kinerja Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) Kecamatan Tomohon Barat pada Penyelenggaraan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kota Tomohon Tahun 2015. *JURNAL POLITICO*, 7(2). <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/politico/article/view/30536/29404>.
- Wibawa, D. (2020). Wartawan dan Netralitas Media. *Communicatus: Jurnal Ilmu Komunikasi*, 4(2), 185–206. <https://doi.org/10.15575/cjik.v4i2.10531>.
- Wulandari, W. (2016). *Netralitas Aparatur Sipil Negara (Asn) Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah*

Serentak Kabupaten Bantul Tahun 2015. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
Zuhro, R. S. (2016). Good Governance dan Reformasi Birokrasi di Indonesia. *Jurnal Penelitian Politik*, 7(1), 21. <http://ejournal.politik.lipi.go.id/index.php/jpp/article/download/507/316>.