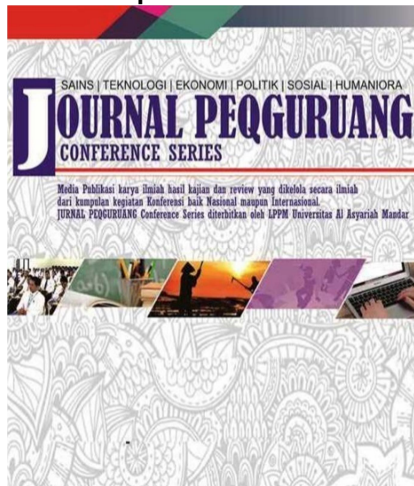


### Graphical abstract



### PERAN BADAN PENGAWAS PEMILU (BAWASLU) KABUPATEN POLEWALI MANDAR DALAM PENGAWASAN PELANGGARAN PEMILU PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH (PILKADA) SERENTAK TAHUN 2018

Munawir Ariffin  
Universitas Al Asyariah Mandar

Corresponding author  
awyarif86@gmail.com

### Abstract

Election Oversight Body (Bawaslu) is one of the organizers of general elections (Elections) in the Republic of Indonesia which is authorized to oversee the implementation of elections including regional head elections (Pilkada). The existence of the Election Supervisory Body in the supervision of general elections began to be seen in the holding of the 2009 elections, at that time the Election Supervisory Body was formed based on the mandate of Law Number 22 Year 2007 concerning the Implementation of Elections. Moreover, Bawaslu with all its authority is increasingly strengthened by the enactment of law number 7 of 2017 concerning General Elections. However, in the implementation stage of election and election control, the role of the Election Supervisory Body appears to have not been maximized, especially in terms of decision making regarding violations that occurred in the elections, where the execution of violation policies remains with the State Civil Apparatus Commission (KASN), not Bawaslu. This can be seen from the handling and prosecution of cases found in the Simultaneous Local Election in Polewali Mandar Regency, there are obstacles Bawaslu in implementing its authority, where handling cases that are indicated as election violations, especially against several cases of election violations committed by the Civil Apparatus The State (ASN) did not get a decision from KASN until the Simultaneous Regional Election in Polewali Mandar Regency was completed.

**Keywords:** *Bawaslu, pilkada, ASN, KASN*

### Abstrak

Badan Pengawasan Pemilu (Bawaslu) adalah salah satu penyelenggara pemilihan umum (Pemilu) di Republik Indonesia yang berwenang untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu termasuk pemilihan kepala daerah (Pilkada). Keberadaan Bawaslu dalam pengawasan pemilihan umum mulai terlihat pada penyelenggaraan pemilu tahun 2009, pada saat itu Bawaslu dibentuk berdasarkan amanat UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu. Apalagi Bawaslu dengan segala kewenangannya semakin diperkuat dengan ditetapkannya undang-undang nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Tetapi, dalam tahap pelaksanaan pengawasan pemilu dan pilkada, peran Bawaslu terlihat belum maksimal, terutama dalam hal pengambilan keputusan terhadap pelanggaran yang terjadi dalam pilkada, dimana tetap saja eksekusi kebijakan pelanggaran ada pada Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), bukannya Bawaslu. Hal ini dapat dilihat dari penanganan dan penindakan kasus-kasus yang ditemukan pada Pilkada Serentak di Kabupaten Polewali Mandar, terdapat kendala Bawaslu dalam mengimplementasikan kewenangannya, dimana penanganan kasus-kasus yang terindikasi sebagai pelanggaran pemilu, terutama terhadap beberapa kasus pelanggaran Pemilu yang dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) tidak kunjung mendapat keputusan dari KASN hingga tahapan Pilkada Serentak di Kabupaten Polewali Mandar selesai dilaksanakan.

**Kata kunci:** *Bawaslu, pilkada, ASN, KASN*

### Article history

DOI: <http://dx.doi.org/10.35329/jp.v1i2.558>

Received : 1 Agustus 2019 | Received in revised form : 24 September 2019 | Accepted : 1 Oktober 2019

## 1. PENDAHULUAN

Kelahiran Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) merupakan angin segar dalam rangka mendorong proses penyelenggaraan pemilihan umum (pemilu) maupun pemilihan kepala daerah (pikada) yang bersih dan jauh dari penyelewengan, terutama lagi proses pelanggaran yang dilakukan oleh kandidat pasangan calon yang berkompetisi maupun tim suksesnya dalam memenangkan pemilu/pilkada. Jauh sebelumnya pada tahun 1982, lembaga yang bersifat *ad hoc* ini pertama kali dibentuk dalam melalui rangka pelaksanaan pemilihan umum tahun 1982.

Dengan lahirnya UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, menempatkan Bawaslu sebagai lembaga yang dapat menyidangkan dan memutuskan sendiri perkara terkait pelanggaran pemilu, termasuk bagaimana bawaslu menjadi bagian dari proses penyelesaian pelanggaran administrasi, dimana hal ini tidak ditemukan dalam undang-undang sebelumnya. Hal ini mengindikasikan bahwa peran Bawaslu dalam penyelesaian sengketa ataupun pelanggaran pemilu dan pilkada telah menunjukkan kemajuan yang positif.

Tetapi, dalam beberapa kasus penyelesaian pelanggaran pemilu, masih terdapat kekurangan bilamana pelanggaran pemilu dalam ranah birokrasi yakni dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara (ASN), dimana kewenangan Bawaslu untuk melakukan eksekusi terhadap pelanggaran yang melibatkan ASN membutuhkan proses yang panjang dan berdasarkan keputusan lembaga internal birokrasi yang dikenal dengan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Sehingga dalam prosesnya Bawaslu hanya memberikan penilaian dan rekomendasi terhadap kasus-kasus pelanggaran yang melibatkan aparat birokrasi untuk diputuskan oleh KASN.

Fenomena ini tentu masih memberikan pekerjaan rumah kepada Bawaslu terkait penindakan terhadap ASN yang melakukan pelanggaran dan terlibat dalam pemilu maupun pilkada. Sehingga beberapa kasus yang ditemukan selama ini terkait penyelesaian pelanggaran pemilu yang dilakukan oleh ASN cenderung terabaikan dikarenakan kewenangan terbatas Bawaslu dalam penyelesaian kasus pelanggaran ditingkat birokrasi. Seperti halnya dalam kasus-kasus pelaporan pelanggaran yang dilakukan oleh ASN dilingkup kabupaten Polewali Mandar pada Pilkada Serentak Tahun 2018.

## 2. METODE PENELITIAN

### Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini adalah penelitian deskriptif kualitatif. Dimana penelitian ini dimaksudkan untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian, misalnya perilaku, persepsi, motivasi, dan lainnya secara menyeluruh dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah.

### Lokasi penelitian

Lokasi penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi.

### Teknik pengumpulan data

Berdasarkan jenisnya penelitian ini bersifat kualitatif, maka teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara:

#### 1. Wawancara mendalam (Deep interview)

Wawancara mendalam adalah metode pengumpulan data dengan cara mengajukan sejumlah pertanyaan lisan untuk dijawab secara lisan kepada informan yang bertujuan untuk memperoleh keterangan lebih terperinci dan mendalam mengenai pengetahuan, sikap, perilaku, informan yang terkait dengan tujuan studi.

#### 2. Dokumentasi / Studi pustaka

Selain itu juga untuk memperdalam studi peneliti akan melakukan kajian terhadap dokumen-dokumen terkait peran pengawasan bawaslu dalam Pilkada Polewali Mandar. Serta membaca literatur-literatur yang terkait dengan studi. Teknik ini dilakukan dengan cara mengumpulkan data melalui peninggalan tertulis seperti arsip-arsip dan termasuk juga buku-buku tentang pendapat, teori, dalil-dalil atau hukum-hukum dan nilai-nilai yang berhubungan dengan masalah penelitian.

### Teknik Analisa Data

Dalam penelitian ini Teknik pengolahan data yang digunakan adalah data yang di peroleh dari hasil penelitian ini diolah secara deskriptif kualitatif untuk menggambarkan dan menganalisis peran bawaslu dalam Pilkada Serentak Kabupaten Polewali Mandar tahun 2018. Adapun angka-angka yang muncul dalam penelitian ini tidak dimaksudkan untuk dianalisa secara kuantitatif, akan tetapi hanya sebagai pelengkap terhadap analisa kualitatif demi pencapaian tujuan penelitian ini.

## 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

### Politikasi Birokrasi dalam Pemilu

Salah satu kontrol politik ini dilakukan dengan menjadikan aparat pemerintah/birokrasi sebagai penopang kekuasaan pemerintah. Pada masa itu, birokrasi cenderung dijadikan sebagai mesin politik pada proses pemilihan umum. Organisasi birokrasi yaitu Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (KORPRI) dijadikan bagian dari salah satu jalur di Golkar yaitu jalur B yang digunakan untuk memperkuat dukungan pegawai negeri dalam setiap pemilihan umum. Pegawai negeri diharuskan untuk hanya menyalurkan aspirasi politik mereka melalui Golkar dengan memberlakukan monoloyalitas. Selain itu, pejabat birokrasi di rekrut menjadi pengurus politik dan dijadikan bagian dari faksi Golkar di parlemen.

Selain itu, menurut Mifta Thoha (2012: 169) awal keterlibatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam perpolitikan terlihat jelas pada masa Orde Baru. Sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, Indonesia menggunakan produk hukum yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Pada kedua produk hukum di atas, memang menjelaskan mengenai netralitas dari PNS. Namun yang berbeda adalah,

pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, tidak ada kejelasan mengenai netralitas ASN. Sebagai contoh pada masa Orde Baru, PNS merupakan bagian dari Golkar. Waktu pemerintahan Orde Baru, slogan kebijakannya menjadikan birokrasi pemerintah netral dari partai politik. Pegawai negeri dilarang memasuki partai politik. Akan tetapi kebijakan itu merupakan siasat politik pemerintah yang mendominasi pegawai negeri menjadi anggota Golkar bukan partai politik. Waktu itu partai politik hanya ada dua, yakni PPP dan PDI. Pegawai negeri dilarang masuk PPP dan PDI tetapi diizinkan masuk Golkar. Itulah netralitas birokrasi dari pemerintah Orde Baru.

Proliferasi jumlah PNS dalam birokrasi Orde Baru tersebut tidak terlepas dari manuver dan kepentingan politik pemerintahan Orde Baru. Melalui kebijakan birokratisasi, pemerintah Orde Baru berhasil membangun kekuatan melalui sosok birokrasi yang solid dalam menjalankan fungsi regulasi terhadap masyarakat. Penambahan jumlah pegawai negeri diharapkan akan memberikan dukungan dan memudahkan mobilisasi kekuatan birokrasi untuk mendukung kelangsungan pemerintahan Orde Baru. Menurut Dwiyanto (2002: 38-39), munculnya hegemoni Golkar yang didukung penuh oleh birokrasi menjadikan stabilitas politik dan kekuasaan Orde Baru dapat berlangsung selama lebih dari tiga dekade. Pegawai Negeri Sipil dalam memberikan pelayanan publik cenderung lebih bersifat otoriter, sesuai dengan apa yang diinginkan oleh atasan atau pemerintah pusat Orde Baru, yang dimana ada unsur politik dalam memberikan pelayanan. PNS pada masa itu dituntut harus memilih Golkar pada saat pemilu. Maka sangat terlihat jelas keterlibatan PNS dalam ranah perpolitikan. Untuk itu ketika masa Orde Baru tumbang yang diganti dengan reformasi, Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian memberikan ketegasan untuk netralitas PNS.

#### Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Pemilu

Tidak dapat dipungkiri bahwa persoalan netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) sepertinya tidak akan pernah terselesaikan. Walaupun Pemerintah telah membuat berbagai macam aturan dan perundang-undangan untuk membatasi hubungan ASN dengan kegiatan politik praktis guna memperkuat eksistensi dari netralitas. Namun, setiap berlangsungnya kegiatan Pemilihan Umum selalu diwarnai oleh maraknya pemberitaan tentang pelanggaran netralitas oleh oknum PNS. Hal ini berarti bahwa akar persoalan netralitas PNS belum terjawab dan dapat diasumsikan bahwa pemerintah masih kesulitan menemukan formulasi yang tepat untuk menjawab problematika netralitas.

Berdasarkan fakta sejarah, kerentanan PNS dalam politik praktis dipengaruhi oleh keterlibatan PNS dalam menyukseskan salah satu pasangan calon kepala daerah *incumbent* didasarkan oleh iming-iming promosi jabatan. Seperti halnya yang terjadi Kabupaten Polewali Mandar, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) menegaskan ketidaknetralan PNS di Polewali Mandar tergolong massif. Hal itu diperkuat dengan maraknya laporan PNS terindikasi tidak netral di Pemilihan Kepala

Daerah Kabupaten Polewali Mandar yang dilaporkan ke Panwaslu (<http://www.makassar.tribunnews.com>). Berikut ini data yang dihimpun oleh peneliti terkait kasus dugaan pelanggaran ASN Pemilihan Gubernur (Pilgub) Sulawesi Barat Tahun 2017.

Tabel 1. Dugaan Pelanggaran ASN Pemilihan Gubernur Sulawesi Barat Tahun 2017

No.	Tempat/ Tahun	Kasus	Barang Bukti
1.	Kel. Sulewatang Kec. Polewali Kab. Polman / 2016	Ditemukan PNS hadir dalam kampanye menggunakan atribut Pegawai Negeri Sipil	Foto pelaksanaan kampanye yang dihadiri oleh terlapor
2	Pelataran Kantor DKP Kab. Polman / 2016	Adanya pembagian kalender kepada masyarakat yang hadir pada kegiatan HARKANNAS yang diselenggarakan di pelataran Kantor Dinas dan terdapat oknum PNS yang berjoget sambil mengacungkan simbol dukungan terhadap pasangan calon.	Rekaman video

Sumber: Data Internal Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Kabupaten Polewali Mandar.

Sedangkan dalam kontestasi Pilkada Kabupaten Polewali Mandar, Bawaslu bahkan menemukan 17 kasus dugaan pelanggaran keterlibatan ASN dalam Pilkada Serentak. Walaupun sebenarnya sudah ada upaya dari pemerintah Kabupaten dalam hal ini Bupati Polewali Mandar melalui Surat Edaran Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Netralitas Aparatur Sipil Negara pada Penyelenggaraan Pilkada Tahun 2018, Pemilihan Legislatif tahun 2019, dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019 sebagaimana diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 2015 tentang Aparatur Sipil Negara dan UU Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin PNS. Tetapi tetap saja keterlibatan ASN dalam politik praktis tidak dapat dihindari. Berikut ini data rekam dugaan pelanggaran ASN di Kabupaten Polewali Mandar.

Tabel 2. Kasus Dugaan Pelanggaran Keterlibatan ASN dalam Pilkada Serentak

No.	Tahun	Kasus	Bukti
1	2018	Terkait dengan adanya oknum ASN yang diduga melanggar disiplin pegawai negeri sipil.	Foto

		Dimana oknum ASN tersebut ikut mengantar bakal calon Bupati dan Wakil Bupati Polewali Mandar pada saat pendaftaran bakal calon Bupati dan Wakil Bupati Polewali Mandar Tahun 2018 di Kantor KPU Polewali Mandar				Bupati dan Wakil Bupati tahun 2018 di Kecamatan Balanipa Pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2018.	
2	2018	Adanya seorang/oknum Aparatur Sipil Negara atas nama Sukri alias Ukhy yang melakukan perbuatan yang mengarah pada keberpihakan kepada salah satu pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Polewali Mandar Tahun 2018, dalam bentuk mengunggah, menanggapi, atau menyebarluaskan gambar/foto calon kepala daerah melalui media sosial;	Foto	7	2018	Adanya dugaan pelanggaran oleh ASN Karena memakai baju Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati tahun 2018 di Kecamatan Balanipa Pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2018	Foto
3	2018	Dugaan pelanggaran Kode Etik Salah Aparatur Sipil Negara ( ASN ) pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Polewali Mandar Tahun 2018.	Video	8	2018	Adanya seorang/Oknum Lurah yang berada di dekat lokasi Kampanye Pada salah satu Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Polewali Mandar pada tahun 2018.	Foto
4	2018	Adanya dugaan pelanggaran oleh ASN karena Berfoto dengan salah satu pasangan calon Bupati di Kecamatan Tinambung pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Polewali Mandar Tahun 2018	Foto	9	2018	Adanya dugaan pelanggaran oleh ASN karena Memposting Foto dirinya bersama dengan pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati yang di sertai dengan emotion yang menunjukkan jari angka 2 (dua) pada pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2018.	Foto
5	2018	Adanya dugaan pelanggaran oleh ASN karena Menyukai (LIKE) Foto salah Satu pasangan calon Bupati di Kecamatan Tinambung pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Polewali Mandar Tahun 2018	Foto Keterangan (LIKE)	10	2018	adanya oknum ASN yang memasang kalender salah satu pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Polewali Mandar di dalam ruangan kerja.	Foto
6	2018	Adanya dugaan pelanggaran oleh ASN Karena memakai baju Pasangan Calon	Foto	11	2018	Adanya dugaan pelanggaran oleh ASN karena Menyukai (LIKE) Foto salah Satu pasangan calon Bupati di Kecamatan Mapilli pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Polewali Mandar Tahun 2018.	Foto
				12	2018	adanya oknum ASN yang memasang kalender salah satu pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Polewali Mandar di	Foto

		dalam ruangan kerja.	
13	2018	adanya oknum ASN yang memasang kalender salah satu pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Polewali Mandar di dalam ruangan kerja.	Foto
14	2018	Adanya oknum ASN yang berfoto dan menaikkan simbol jari dengan salah satu pasangan calon Bupati Kabupaten Polewali Mandar di dalam ruangan kerja.	Foto
15	2018	Adanya oknum ASN yang berfoto dan menaikkan simbol jari dengan salah satu pasangan calon Bupati Kabupaten Polewali Mandar di dalam ruangan kerja.	
16	2018	Adanya oknum ASN yang mengarah keberpihakan kepada salah satu pasangan calon pada pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Polewali Mandar Tahun 2018.	Video
17	2018	Adanya oknum ASN yang berfoto dan menaikkan simbol jari dengan salah satu pasangan calon Bupati Kabupaten Polewali Mandar di dalam ruangan kerja.	Foto

Sumber: Data Internal Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Kabupaten Polewali Mandar.

Dalam konteks keilmuan, pencarian makna netralitas akan selalu terkait dengan obyektivitas cara pandang. Dalam kaitan ini, kebenaran obyektivitas ilmu hanya dapat dinilai ketika unsur-unsur subjektivitas ilmu tersebut tidak mempengaruhinya atau tidak masuk sebagai salah satu unsur dari bangunan teori-teorinya. Disini jelas bahwa ilmu pengetahuan akan dikatakan objektif apabila ia terlepas dari unsur-unsur lain di luar dirinya, termasuk nilai (*value free*). Begitu ilmu terbebas dari nilai atau unsur lainnya, maka ilmu dalam keadaan posisi netral, karena ia tidak memihak kepada sesuatu apapun kecuali pada dirinya sendiri (*independent*).

Objektif artinya bahwa data dapat tersedia untuk penelaahan keilmuan tanpa ada hubungannya dengan karakteristik individual dari seorang ilmuwan (Jujun S. Suriasumantri, 1999:115). Bebas nilai berarti dikotomi yang tegas antara fakta dan nilai mengharuskan subjek peneliti mengambil jarak

dengan semesta dengan bersikap imparisialnetral. Berdasarkan analogi terhadap netralitas keilmuan, hakikat akan obyektivitas selalu bermuara pada kondisi netral, maka jelas bahwa substansi netral adalah tidak memihak. Sejatinya, kondisi tidak memihak akan terpenuhi jika berada di luar sistem dan tidak memberikan ruang akan intervensi kepentingan.

Saat ini, posisi PNS berada dalam sistem yang terkoneksi dengan kepentingan politik. Di dalam sistem ini terdapat hubungan sinergi antara Presiden/Kepala Daerah dan wakilnya dengan PNS dalam lingkungan kerja yang saling berpengaruh. Apalagi hubungan ini menimbulkan implikasi jabatan karier PNS atas dasar kewenangan Presiden dan Kepala Daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian. Jelas, kondisi ini akan mengakibatkan ketidaknetralan PNS dalam melaksanakan tugas karena sarat kepentingan. Ketika persoalan netralitas PNS ingin diselesaikan, maka pemerintah cukup mencabut hak pilih dalam pemilihan umum dan hak dipilih sebagai pejabat negara sebagai bagian dari pembatasan. Dasarnya adalah hubungan dinas publik dan *contract suigeneris*.

Konsep netralitas adalah memberikan pembatasan dan kepastian akan peran dari PNS dalam pemerintahan. Implikasi pembatasan adalah penegakan hukum yang beorientasi pada jaminan PNS dalam melaksanakan tugas secara profesional. Konsep pembatasan ini memiliki korelasi dengan konsep Islam sebagaimana disampaikan oleh Ibnu Timiyah bahwa "Semua kewenangan dalam Islam tujuannya hanyalah *amar maruf nahi munkar*" (Ni'matul Huda, 2010: 47-48). Pada hakikatnya, kewenangan tersimbol dalam tugas pengawasan atas orang-orang yang memiliki kekuasaan berarti mewujudkan partisipasi politik rakyat dalam segala perkara perkara umum dan juga dalam hukum. Konsep ini dapat dikorelasikan dengan hakikat dari netralitas yang luarannya adalah pembentukan karakter profesional bagi PNS dalam pelayanan publik.

### Peran Badan Pengawas Pemilu pada Pilkada Serentak Kabupaten Polewali Mandar Tahun 2018

Dalam sejarah pelaksanaan pemilu di Indonesia, istilah pengawasan pemilu sebenarnya baru muncul pada era 1980-an. Pada pelaksanaan Pemilu yang pertama kali dilaksanakan di Indonesia pada 1955 belum dikenal istilah pengawasan pemilu. Pada era tersebut terbangun *trust* di seluruh peserta dan warga negara tentang penyelenggaraan Pemilu yang dimaksudkan untuk membentuk lembaga parlemen yang saat itu disebut sebagai Konstituante. Walaupun pertentangan ideologi pada saat itu cukup kuat, tetapi dapat dikatakan sangat minim terjadi kecurangan dalam pelaksanaan tahapan, walaupun ada gesekan terjadi di luar wilayah pelaksanaan Pemilu. Gesekan yang muncul merupakan konsekuensi logis pertarungan ideologi pada saat itu. Hingga saat ini masih muncul keyakinan bahwa Pemilu 1955 merupakan Pemilu di Indonesia yang paling ideal.

Kelembagaan Pengawas Pemilu baru muncul pada pelaksanaan Pemilu 1982, dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu). Pada saat itu sudah mulai muncul *distrust* terhadap pelaksanaan Pemilu yang mulai dikooptasi oleh kekuatan rezim penguasa. Pembentukan Panwaslak Pemilu pada Pemilu 1982 dilatari oleh protes-protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas pemilu pada Pemilu 1971. Karena pelanggaran dan kecurangan pemilu yang terjadi pada Pemilu 1977 jauh lebih masif. Protes-protes ini lantas direspon pemerintah dan DPR yang didominasi Golkar dan ABRI. Akhirnya muncullah gagasan memperbaiki undang-undang yang bertujuan meningkatkan 'kualitas' Pemilu 1982. Demi memenuhi tuntutan PPP dan PDI, pemerintah setuju untuk menempatkan wakil peserta pemilu ke dalam kepanitiaan pemilu. Selain itu, pemerintah juga mengintroduksi adanya badan baru yang akan terlibat dalam urusan pemilu untuk mendampingi Lembaga Pemilihan Umum (LPU).

Pada era reformasi, tuntutan pembentukan penyelenggara Pemilu yang bersifat mandiri dan bebas dari kooptasi penguasa semakin menguat. Untuk itulah dibentuk sebuah lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat independen yang diberi nama Komisi Pemilihan Umum (KPU). Hal ini dimaksudkan untuk meminimalisasi campur tangan penguasa dalam pelaksanaan Pemilu mengingat penyelenggara Pemilu sebelumnya, yakni LPU, merupakan bagian dari Kementerian Dalam Negeri (sebelumnya Departemen Dalam Negeri). Di sisi lain lembaga pengawas pemilu juga berubah nomenklatur dari Panwaslak Pemilu menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu).

Perubahan mendasar terkait dengan kelembagaan Pengawas Pemilu baru dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Menurut UU ini dalam pelaksanaan pengawasan Pemilu dibentuk sebuah lembaga *ad hoc* terlepas dari struktur KPU yang terdiri dari Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan. Selanjutnya kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).

Adapun aparatur Bawaslu dalam pelaksanaan pengawasan berada sampai dengan tingkat kelurahan/desa dengan urutan Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) di tingkat kelurahan/desa. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, sebagian kewenangan dalam pembentukan Pengawas Pemilu merupakan kewenangan dari KPU. Namun selanjutnya berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap *judicial review* yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, rekrutmen pengawas Pemilu sepenuhnya menjadi kewenangan dari Bawaslu. Kewenangan

utama dari Pengawas Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 adalah untuk mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana pemilu, serta kode etik.

Dinamika kelembagaan pengawas Pemilu ternyata masih berjalan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Secara kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan kembali dengan dibentuknya lembaga tetap Pengawas Pemilu di tingkat provinsi dengan nama Badan Pengawas Pemilu Provinsi (Bawaslu Provinsi). Selain itu pada bagian kesekretariatan Bawaslu juga didukung oleh unit kesekretariatan eselon I dengan nomenklatur Sekretariat Jenderal Bawaslu. Selain itu pada konteks kewenangan, selain kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, Bawaslu berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 juga memiliki kewenangan untuk menangani sengketa Pemilu.

Angin segar dalam pengawasan pemilu dan pilkada semakin terlihat dimana peran Bawaslu dalam menangani sengketa dan pelanggaran pemilu tidak hanya berperan dalam hanya sebagai bagian dari proses penyelesaian pelanggaran administrasi, dimana Bawaslu hanya memiliki sifat merekomendasikan pelanggaran, tetapi kewenangan menuntaskan dan memutuskan adalah KPU. Dengan terbitnya UU No. 7 Tahun 2017 dalam Pasal 461 ayat (1) UU No 7 Tahun 2017 berbunyi: *Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutuskan pelanggaran administrasi Pemilu*. Sehingga dengan kewenangan ini, Bawaslu dapat melakukan sidang sendiri dan memutuskan perkara pelanggaran terkait penyelenggaraan pemilu, termasuk juga indikasi pelanggaran yang dilakukan oleh ASN.

Hal ini juga sesuai dengan hasil wawancara terhadap Ketua Bawaslu Kabupaten Polewali Mandar, Bapak Suaib pada tanggal 21 Juli 2018 di ruang kerjanya dimana saat ini Bawaslu memiliki kewenangan bukan hanya memberikan rekomendasi kepada KPU, tetapi memutuskan perkara pelanggaran.

“Dulu memang kewenangan Bawaslu hanya sebatas memberikan rekomendasi kepada KPU terkait kasus-kasus yang dinilai sebagai sebuah pelanggaran pemilu yang ditemukan oleh Bawaslu, dimana keputusan akhir ada pada KPU. Tapi, saat ini dengan adanya UU No. 7 Tahun 2017, kewenangan Bawaslu mampu memutuskan sendiri ketika terjadinya pelanggaran pemilu yang dilakukan oleh peserta pemilu maupun ASN atau PNS”.

Berikut ini proses lahirnya kelembagaan pengawas pemilu dan kewenangan Bawaslu:

Tabel 3. Undang-undang pendukung lahirnya Bawaslu

Tahun	Undang-Undang	Kewenangan dan Perubahan
1982	-	Dibentuk dengan

		nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu).
2003	UU nomor 12 Tahun 2003 Tentang Penyelenggaraan Pemilu.	Panwaslak Pemilu berubah menjadi panwaslu dan pawaslu bersifat Adhoc dan lepas dari kelembagaan KPU.
2007	UU Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilu	Hasil Judicial Review, kewenangan perekrutan pengawas pemilu berada ditangan Bawaslu
2011	UU Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilu	Berdirinya Lembaga Bawaslu bersifat tetap di tingkat Provinsi dengan nama Badan Pengawas Pemilu. Dimana memiliki kewenangan merekomendasikan dugaan pelanggaran pemilu.
2017	UU Nomor 17 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum	Kewenangan Bawaslu dapat memutuskan dugaan pelanggaran tanpa melalui rekomendasi KPU.

Sumber: Hasil Literatur Peneliti

Selain UU Nomor 7 Tahun 2017, yang pada dasarnya UU ini mengintruksikan pengawasan pada pemilihan umum, tetapi dengan adanya Peraturan Bersama Ketua Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Republik Indonesia, dan Jaksa Agung Republik Indonesia melalui Peraturan Bersama Nomor 14 Tahun 2016, Nomor 01 Tahun 2016, Nomor 010/JA/11/2016 Tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, semakin menguatkan peran pengawasan dan pengambilan keputusan hukum oleh Bawaslu.

Terkait 17 dugaan kasus pelanggaran yang dilaporkan oleh masyarakat yang dilakukan oleh ASN dan dilaporkan kepada Bawaslu, ada 3 kasus yang tidak diteruskan ke Komisi Aparatur Sipil Negaara (KASN) karena tidak memenuhi unsur-unsur pelanggaran menurut UU dari hasil penelitian dan penemuan fakta lapangan terhadap kasus-kasus pelanggaran pemilu dan pilkada, sesungguhnya masih terdapat kelemahan dalam proses panjang pengambilan keputusan terhadap ASN yang diduga terlibat dalam politik praktis. Dalam wawancara mendalam terkait hal ini, menurut komisioner Bawaslu bidang data, Arhamsyah bahwa dibutuhkan proses dan waktu yang panjang dalam penetapan sanksi bagi ASN yang terbukti melakukan pelanggaran.

“Saat ini kami telah melaporkan 14 kasus ke KASN, dan menunggu hasil kajian internal

KASN, dan ini membutuhkan proses yang lama, tetapi setidaknya ada Majelis Kode Etik Daerah yang dibentuk di Polman sebagaimana intruksi PP No. 53 Tahun 2010 agar kasus-kasus dugaan pelanggaran dan sanksi kode etik bagi PNS dapat mempercepat proses eksekusi pelanggaran yang dilakukan oleh ASN dilingkup Polman, semisal yang telah ada di Majene”. (Wawancara dilakukan tanggal 6 September di Ruang Kerja Bapak Arhamsyah)

Dari hasil dan proses panjang Bawaslu dalam melaksanakan wewenangnya, akhirnya KASN mengeluarkan surat Rekomendasi atas Pelanggaran Netralitas ASN di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Polewali Mandar yang ditujukan langsung kepada Pejabat Bupati Kabupaten Polman. Dalam surat rekomendasi tersebut, telah ditetapkan lima orang ASN yang dikenakan sanksi. Berikut ini data sanksi terhadap 5 Oknum ASN:

Tabel 4. data sanksi terhadap 5 Oknum ASN

No	Pejabat ASN	Sanksi	Bukti Kasus
1	Dinas Perhubungan	Hukuman Disiplin Sedang	Screenshot Komentar FB terkait dukungan salah satu Paslon
2	Guru SMP 1 Wonomulyo	Hukum Disiplin Sedang	Video Mengangkat tangan dengan simbol yang sama dari Paslon.
3.	Dinas Pendapatan	Hukuman Disiplin Sedang	Foto kalender Paslon yang terpasang di ruang kerja.
4.	Guru SDN	Hukuman Disiplin Sedang	Menanggapi foto Paslon di Media Sosial Facebook
5	Staf Puskesmas	Hukuman Disiplin Ringan	Menanggapi Foto Paslon di Media Sosial Facebook

Sumber: Data Internal Bawaslu Kabupaten Polewali Mandar/SK Komisi Aparatur Sipil Negara Nomor: R-1383/KASN/7/2018.

#### 4. SIMPULAN

Upaya Bawaslu Kabupaten Polewali Mandar dalam pengawasan dan penanganan kasus pelanggaran ASN dalam Pilkada Serentak Kabupaten Polewali Mandar Tahun 2018 telah sesuai dengan UU Pemilu No. 7 Tahun 2017. Kasus-kasus dimana pelanggaran pemilu yang dilakukan ASN di Kabupaten Polewali Mandar telah mendapat putusan dari Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) melalui

Surat Keputusan Nomor: R-1383/KASN/7/2018, tetapi kendala lain yang ditemukan adalah pasca putusan KASN terhadap lima (5) orang ASN yang telah diputuskan sanksi baik sanksi ringan maupun sedang, hingga penelitian ini disusun belum mendapat respon dari Pemerintah Kabupaten Polewali Mandar.

Terkait belum adanya respon akan keputusan KASN dari Pemda Kabupaten Polewali Mandar ini, disarankan agar pemda membentuk Majelis Kode Etik Daerah Kabupaten Polewali Mandar dalam rangka menindaklanjuti hasil putusan KASN. Sehingga keputusan KASN terkait pelanggaran ASN pada pilkada Polewali Mandar tidak terkesan formil, sehingga penyelesaian terhadap para pelanggar dalam pilkada Polewali Mandar dapat dikenakan sanksi tegas sesuai hukum yang berlaku dalam lingkup ASN.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agus Dwiyanto dkk. 2002. *Reformasi Birokrasi Indonesia, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan*. Yogyakarta.
- Hikam, AS, *Demokratisasi dan Civil Society*, Jakarta: LP3ES 1997
- Hartini, Sri, et.al, 2014, *Kebijakan Netralitas Politik Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan* (Studi di Jawa Tengah), Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 3 No.3
- Huda, Ni'matul, 2010, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Yogyakarta, FH UII Press
- Ismail, HM. 2009. *Politisasi Birokrasi*. Malang: Ash-Shiddiqy Press, 2009.
- M. Adian Firnas, *Politik Dan Birokrasi: Masalah Netralitas Birokrasi Di Indonesia Era Reformasi*, Jurnal Volume 06, 01, Juni 2016)
- Rakhmawanto, Ajib. 2007. *Netralitas Pegawai Negeri Sipil: Implikasinya Terhadap Kinerja dan Pelayanan Publik*. Jurnal Civil Service Vol.1, No 1. Jakarta: Badan Kepegawaian Negara, 2007
- Rozi, Syafuan, *Zaman Bergerak, Birokrasi Dirombak: Potret Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006
- Suriasumantri, Jujun S., 1999, *Tentang Hakekat Ilmu: Sebuah Pengantar Redaksi*, dalam *Ilmu Dalam Perspektif*, Jakarta, Yayasan Obor
- Thoha, Miftah. 2012. *Prilaku Organisasi Konsep Dasar dan Implikasinya*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Thoha, Miftah, *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. Jakarta: kencana, 2008