

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

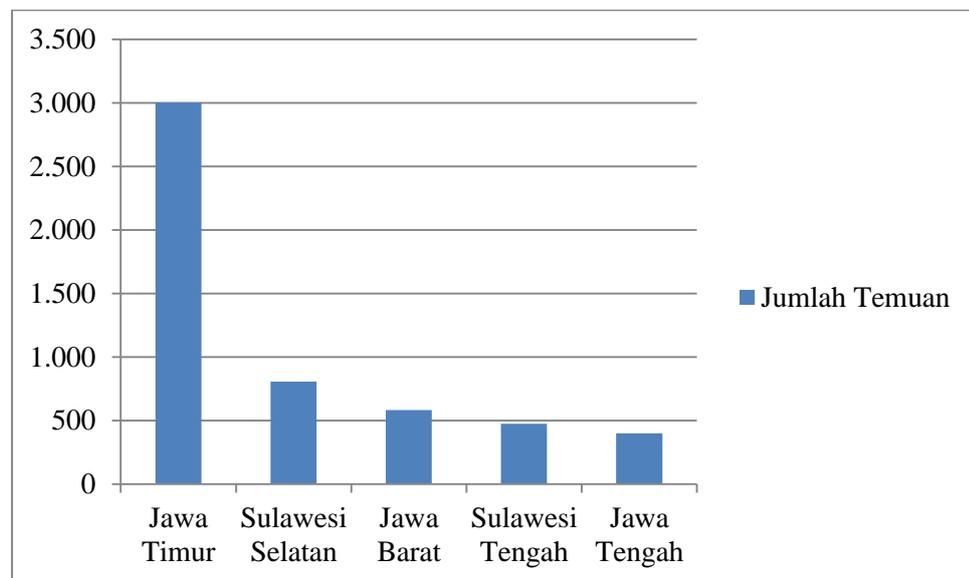
Pemilihan Umum merupakan bentuk dari sistem demokrasi. Suatu negara yang menganut sistem demokrasi akan menjalankan pemerintahannya dengan memilih Presiden dan Wakil Presiden sebagai pemimpin negaranya, dan beberapa anggota legislatif untuk mewakili rakyat. Menurut (Hastuti & Anwar , 2021) demokrasi adalah asas fundamental pada sistem politik dan ketatanegaraan dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat. Dalam Pancasila sila keempat juga menjelaskan tentang demokrasi Indonesia yang berbunyi “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dan perwakilan” yang berarti Negara Indonesia merupakan milik rakyat Indonesia dengan sistem demokrasi dan menjunjung tinggi pemilihan keputusan dengan musyawarah. Hal tersebut menandakan bahwa dalam pemilihan pemimpin negara juga dilakukan dengan musyawarah mufakat melalui pemilihan umum yang diadakan lima tahun sekali. Menurut (Pena & Martini, 2023) Pemilihan Umum diartikan sebagai upaya rakyat dalam melaksanakan kekuasaan yang berdaulat dengan memilih Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan menganut asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) menjadi lembaga yang bertanggung jawab mengadakan pesta demokrasi yang diadakan lima tahun sekali. Selain itu KPU juga dibantu oleh Badan Pengawasan Pemilu (Bawaslu) untuk mengawasi segala

kegiatan yang berkaitan dengan pemilihan umum baik dari kegiatan kampanye hingga penghitungan suara berlangsung agar tidak terdapat pelanggaran atau kecurangan yang terjadi. Hal tersebut telah diatur melalui Undang-Undang Pasal 101 Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang menjelaskan tugas Bawaslu yaitu melakukan pencegahan dan penindakan di wilayah provinsi dan kota/kabupaten terhadap pelanggaran pemilihan umum dan sengketa proses pemilihan umum. Hal tersebut juga dijelaskan dalam penelitian yang dilakukan oleh (Irwan et al., 2023) yang menjelaskan peran Bawaslu yaitu untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu sehingga tidak terjadi pelanggaran pada peraturan yang telah ditetapkan. Menurut Hutami & Chariri, 2011 dalam (Hainindar et al., 2022) pada kajian perilaku organisasi, peran merupakan perilaku seseorang dalam lingkungan organisasi yang dapat memberi pengaruh terhadap harapan setiap individu yang dimana harapan terhadap peran tersebut berasal dari peran itu sendiri sehingga individu dapat mengendalikan peran tersebut, masyarakat maupun pihak lain yang berkepentingan terhadap suatu peran.

Setiap penyelenggaraan pemilu pasti ditemukan adanya pelanggaran yang dilakukan oleh peserta pemilu maupun pendukungnya. Dalam penyelenggaraan pemilu 2019 banyak pelanggaran yang terjadi kurang lebih sebanyak tujuh ribu kasus. Pada pemilihan umum sering kali terjadi pelanggaran diberbagai daerah dengan pelanggaran yang bermacam-macam baik pelanggaran administrasi, politik uang, penggunaan fasilitas negara dan melibatkan birokrasi (Hermana & Dwi, 2021). Berdasarkan data dari Bawaslu pada 20 Mei 2019 terdapat penerimaan laporan dugaan pelanggaran sebanyak 1.329 laporan, penerimaan

temuan dugaan pelanggaran sebanyak 7.183 temuan dengan laporan atau temuan yang telah diregistrasi sebanyak 7.598 temuan/laporan. Data provinsi dengan temuan dugaan pelanggaran tertinggi yang diterima oleh Bawaslu, yaitu:



**Gambar 1.1 Data Provinsi Dengan Temuan Dugaan Pelanggaran Tertinggi**  
Sumber: [bawaslu.go.id](http://bawaslu.go.id), 2024

Berdasarkan data tersebut dapat diketahui bahwa Provinsi Jawa Timur yang menjadi provinsi dengan DPT terbanyak kedua juga menjadi provinsi urutan pertama dengan dugaan pelanggaran sebanyak 3.002 temuan. Kemudian pada urutan kedua dengan selisih yang sangat jauh terdapat Provinsi Sulawesi Selatan dengan total dugaan sebanyak 806 temuan. Ketiga terdapat Provinsi Jawa Barat dengan total dugaan sebesar 582 temuan. Keempat terdapat Provinsi Sulawesi Tengah dengan temuan dugaan pelanggaran sebanyak 475 temuan. Kelima terdapat Provinsi Jawa Tengah dengan dugaan pelanggaran sebanyak 399 temuan. Salah satu pidana yang dilanggar adalah keikutsertaan ASN, TNI, dan Polri sebagai pelaksanaan dan tim kampanye. Banyaknya kasus pelanggaran yang terjadi ini menandakan masih dibutuhkannya peningkatan peran Bawaslu baik

tingkat nasional, provinsi maupun kabupaten/kota untuk mengawasi dan menindak apabila terdapat pelanggaran selama proses pemilihan umum mulai dari kegiatan kampanye hingga penghitungan suara selesai. Menurut (Yuhandra et al., 2023) menyatakan bahwa peran Bawaslu tidak hanya menindak para melanggar melainkan harus memiliki jiwa pengawasan sehingga pencegahan dan penindakan pelanggaran dapat berjalan beriringan.

Pada tahun 2024, Indonesia telah menyelenggarakan pemilihan umum di bulan Februari yang lalu. Dimana dalam pemilihan umum tersebut pasti terdapat Daftar Pemilih Tetap yang telah di data oleh petugas terkait. Provinsi Jawa Timur menjadi salah satu provinsi terbesar dan terpadat yang ada di Indonesia, sehingga tidak heran jika jumlah DPT juga sangat banyak. Jumlah DPT Provinsi Jawa Timur sebanyak 31.402.838 masyarakat. Jumlah tersebut merupakan hasil dari Rapat Plene Terbuka DPT Tingkat Provinsi Jawa Timur. Jumlah DPT tersebut terdiri dari daftar reguler sebanyak 31.300.483 orang yang tersebar di 120.250 Tempat Pemungutan Suara (TPS) dan pemilih pada lokasi khusus sebanyak 102.355 orang yang tersebar di 416 TPS. Sedangkan untuk rincian menurut jenis kelamin, DPT di Provinsi Jawa Timur terdiri dari 15.495.556 pemilih laki-laki dan 15.907.282 pemilih perempuan yang tersebar di 38 kabupaten/kota, 666 kecamatan, 8.494 desa/kelurahan dan 120.666 TPS.

Pada pemilihan umum 2024 telah banyak dilakukan kegiatan kampanye oleh pasangan calon presiden dan wakil presiden, calon legislatif serta tim suksesnya untuk memenangkan pemilu 2024. Provinsi Jawa Timur juga telah dilakukan kampanye oleh calon legislatif maupun tim sukses kepada masyarakat

yang juga melibatkan beberapa tokoh-tokoh masyarakat yang memiliki pengaruh. Dalam kegiatan tersebut Bawaslu Provinsi Jawa Timur telah menangani pelanggaran sebanyak 13 pelanggaran, yang salah satu pelanggarannya yaitu terkait netralitas pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN). Hal tersebut disampaikan oleh Dwi Endah Prasetyowati selaku Koordinator Divisi Humas dan Data Informasi Bawaslu Jawa Timur dalam wawancaranya yang mengatakan:

“Pelanggaran netralitas ASN ini ada satu kasus yang sudah diproses dan dilakukan rekomendasi kepada Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN)” (<https://kominfo.jatimprov.go.id/berita/bawaslu-jatim-ada-13-pelanggaran-sudah-ditangani>, diakses 19 Januari 2024)

Berdasarkan hasil wawancara tersebut dapat diketahui bahwa dalam masa pesta demokrasi yang berlangsung saat ini telah terdapat satu kasus terkait pelanggaran netralitas ASN yang telah diproses dan selanjutnya diberikan rekomendasi kepada Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) untuk dilakukan tindakan lebih lanjut berupa pemberian sanksi kepada terduga pelanggaran tersebut. Seperti yang diketahui bahwa pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) harus bebas dari intervensi politik praktis, baik menjadi pengurus ataupun hanya sebatas simpatisan merupakan hal yang tidak boleh dilakukan oleh ASN. Netralitas ASN merupakan salah satu aspek penting dalam menjaga integritas dan profesionalisme ASN dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. ASN harus tetap netral dan tidak terlibat dalam kegiatan politik yang bertentangan dengan perannya sebagai pelayan masyarakat. Netralitas ASN penting untuk memastikan tidak ada penggunaan fasilitas negara dalam upaya menyokong peserta pemilu tertentu.

Kewajiban para aparatur negara tersebut bersikap netral dalam pemilu telah secara jelas diatur di UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu). Netralitas ASN dalam pemilu diawasi dengan ketat oleh lembaga yang berwenang, yaitu Bawaslu. Jika ASN terbukti melakukan pelanggaran terkait netralitas di Pemilu, Bawaslu berhak untuk melaporkan atau melakukan penindakan. ASN diharuskan untuk netral karena statusnya sebagai pegawai pemerintah yang sangat mengikat. Artinya, ASN diangkat agar menjalankan tanggung jawabnya kepada publik, bukan untuk kepentingan suatu golongan atau parpol tertentu. Jika ASN tidak netral dalam pemilu, dikhawatirkan terjadi adanya *conflict of interest* alias konflik kepentingan yang merugikan negara dan masyarakat.

Dalam mengawasi netralitas ASN tersebut lembaga yang berperan adalah Badan Pengawasan Pemilu (Bawaslu) baik tingkat pusat, provinsi hingga kota/kabupaten. Hal tersebut juga tertuang dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, pada pasal 97-100 yang menjelaskan tentang tugas, wewenang dan kewajiban Bawaslu, salah satunya Pasal 97 (d) yaitu mengawasi netralitas Aparatur Sipil Negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia. Tugas tersebut kemudian diregulasikan ke dalam Peraturan Bawaslu Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Netralitas ASN menjadi masalah yang banyak disorot karena masih banyaknya pelanggaran yang dilakukan oleh ASN yang tidak netral dan memihak salah satu

calon presiden dan wakil presiden, calon legislatif, calon kepala daerah maupun partai politik. Hal tersebut terjadi menjelang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) hingga Pemilihan Umum.

Pengawasan netralitas ASN pada tahapan penyelenggaraan pemilu sangat penting dilakukan guna mencegah adanya keterlibatan pegawai ASN dalam mendukung salah satu peserta pemilu. Adapun upaya yang dapat dilakukan sesuai dengan SKB Nomor 2 Tahun 2022 yaitu yang pertama dengan membentuk tim internal untuk mengawasi netralitas pegawai ASN. Kedua, mengidentifikasi titik rawan terjadi pelanggaran netralitas ASN pada seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu. Ketiga, menindaklanjuti rekomendasi KASN dalam melakukan penegakan kode etik hingga disiplin ASN sesuai ketentuan yang ada. Keempat, melaksanakan monitoring dan evaluasi terkait pelaksanaan netralitas pegawai ASN. Kelima, bekerja sama dengan pihak lain dalam melakukan pengawasan netralitas ASN. Keenam, menyampaikan hasil pembinaan dan pengawasan netralitas pegawai ASN saat monitoring dan evaluasi oleh satgas.

Pada pelaksanaan pesta demokrasi sebelum-sebelumnya masih banyak ASN yang tidak netral meskipun telah terdapat peraturan dan sanksi yang mengikuti kebijakan tersebut. Pada Pilkada tahun 2020 di Jawa Timur terdapat 369 laporan terkait pelanggaran netralitas ASN yang dikirim Bawaslu kepada KASN. Sedangkan pada pemilu 2024 yang akan datang Bawaslu Jawa Timur telah menangani sebanyak 13 pelanggaran yang dimana salah satu pelanggaran tersebut adalah pelanggaran netralitas ASN. Pelanggaran yang terjadi dalam pemilihan umum dinilai menjadi salah satu masalah yang serius sehingga harus segera

dicarikan solusi (Hermana & Dwi, 2021). Maka dari itu berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan di atas, penulis tertarik melakukan penelitian terkait “Peran Badan Pengawasan Pemilihan Umum Provinsi Jawa Timur Dalam Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara Pada Pemilihan Umum 2024” yang sekaligus menjadi judul dalam penelitian ini.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang dan data-data yang disajikan diatas dapat ditetapkan rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu “Bagaimana peran Badan Pengawas Pemilu Provinsi Jawa Timur dalam pengawasan netralitas pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) pada Pemilu 2024?”

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari adanya penelitian ini yaitu untuk mengetahui, menganalisis dan mendeskripsikan peran Badan Pengawas Pemilu Provinsi Jawa Timur dalam pengawasan netralitas pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) pada Pemilu 2024.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini dilakukan dengan harapan agar dapat memberi manfaat dengan memberi nilai dan dampak positif baik secara teoritis, praktis dan akademi yang berkaitan dengan kajian administrasi publik. Adapun manfaat penelitian ini yaitu:

### **a. Manfaat Teoritis**

Penelitian yang dilakukan ini diharapkan dapat memberi informasi tentang kajian administrasi publik terutama terkait peran Badan Pengawasan Pemilu

dalam mengawasi netralitas ASN yang terjadi pada pemilihan umum sehingga dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan atau perbandingan dan gambaran dengan menyeluruh pada penelitian di masa depan. Selain itu penelitian ini juga berguna bagi peneliti dalam menambah pengetahuan dan pengalaman dalam bidang administrasi publik sehingga dapat menerapkan materi perkuliahan di lapangan.

b. Manfaat Praktis

Dalam manfaat praktis penelitian ini dilakukan dengan harapan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan bahan referensi tentang ruang lingkup administrasi publik mengenai peran Badan Pengawasan Pemilu dalam mengawasi netralitas ASN yang terjadi dalam pemilihan umum sehingga dapat dijadikan pembelajaran dan perbaikan pelaksanaan dalam pemilihan umum selanjutnya.

c. Manfaat Akademi

Penelitian ini dilakukan dengan harapan dapat memberi manfaat akademis dengan menambah referensi bacaan dan juga dapat digunakan sebagai referensi bagi penelitian sejenis di masa yang akan datang. Selain ini penelitian ini juga digunakan sebagai syarat dalam menyelesaikan pendidikan strata (S1) peneliti pada Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur.