

**BAB II**

**TINJAUAN UMUM**

**TEORI PEMILIHAN UMUM, BADAN PENGAWAS PEMILU DAN**

**NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA**

**A. PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM**

**1. Makna Pemilihan Umum**

Pemaknaan terhadap pemilihan umum, terlebih dahulu harus memaknai sistem demokrasi yang menjadi latar belakangnya. Kaitan antara kedua sangat erat yaitu berangkat dari pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*democracy is government of the people, by the people, and for the people*).<sup>34</sup> Makna tersebut mengandung arti bahwa kekuasaan tersebut berada pada tangan rakyat dan harus bertindak atas nama rakyat. Untuk itu, maka pemilu dijadikan cara untuk mengangkat eksistensi rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam negara.<sup>35</sup> Pemilihan umum memang menjadi tradisi penting yang hampir digunakan sistem demokrasi di dunia. Oleh karena pengaruh demokrasi di dunia yang begitu kuat, maka pemilihan umum menjadi sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya. Menurut Manuel Kaisiepo dalam Bintar R. Saragih,<sup>36</sup> menjelaskan

---

<sup>34</sup> Istilah yang digunakan oleh Abraham Lincoln (1808-1865) Presiden Amerika Serikat yang ke-16.

<sup>35</sup> Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2017, hlm 45.

<sup>36</sup> Bintar R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1998, hlm. 167.

bahwa pemilihan umum merupakan sesuatu yang penting dalam menjalankan kekuasaan, karena disanalah penguasa mendapatkan legitimasi atas kekuasaan tersebut.

Pemilihan umum menjadi tanda dimana rakyat melaksanakan kedaulatannya secara bebas dan merdeka dalam memilih siapa pun yang mereka inginkan, karena rakyat tidak ingin menjadikan rezim yang ada selalu bercokol mempertahankan *status quo* nya dalam jabatan pemerintahan sehingga menjadi kekhawatiran bagi rakyat yang ingin membangun sistem demokrasi kemudian berubah berorientasi menjadi pemerintahan yang feodal. Maka tidaklah berlebihan apabila Maurice Duverger mengatakan bahwa dimana ada pemilihan yang merdeka dan bebas disitulah ada demokrasi.<sup>37</sup> Dalam hal ini Syamsuddin Haris,<sup>38</sup> menjelaskan fungsi pemilihan umum sebagai sarana:

- a. Legitimasi Politik, dalam arti bahwa melalui pemilihan umum keabsahan pemerintah yang berkuasa dapat ditegakkan.
- b. Fungsi Perwakilan Politik, dalam arti bahwa melalui pemilihan umum rakyat menentukan wakil yang dapat dipercaya untuk menduduki jabatan legislatif maupun eksekutif.
- c. Pergantian atau Sirkulasi Elit Penguasa, dalam arti pemilihan umum mempunyai keterkaitan dengan sirkulasi elit yang diasumsikan sebagai penguasa yang bertugas dan mewakili masyarakat.
- d. Sarana Pendidikan politik, dalam hal ini pemilihan umum dapat memberikan Pendidikan politik secara langsung dan terbuka kepada masyarakat sehingga diharapkan masyarakat menjadi sadar akan kehidupan politik yang demokratis

---

<sup>37</sup> *Ibid*, hlm.169.

<sup>38</sup> Syamsuddin Haris, *Struktur, Proses dan Fungsi Pemilihan Umum, Catatan Pendahuluan dalam pemilihan Umum di Indonesia*, PPW-LIPI, 1997, hlm. 6-10.

Jika rakyat dikatakan sebagai pemilik kekuasaan tertinggi dalam suatu negara maka sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan, rakyat berhak menentukan cara penyelenggaraan pemerintahan serta menentukan tujuan yang hendak ingin dicapainya dalam sebuah negara. Tentunya menjadi sulit apabila dalam praktek penyelenggaraan ketatanegaraan semua rakyat menyatakan kehendaknya secara perorangan untuk menentukan kebijakan yang akan dilakukan dalam pemerintahan. Apabila kita melihat jumlah rakyat Indonesia yang jumlahnya jutaan terdiri dari keberagaman suku, agama, etnis, tentulah menjadi tidak mungkin apabila secara perorangan melaksanakan kebijakannya secara murni dalam pemerintahan. Sehingga dalam hal ini dibuatlah formula bagaimana rakyat tetap dapat menentukan kehendaknya dengan cara dilakukan melalui sistem perwakilan, yang dalam bahasa Jimly Asshiddiqie sebagai sistem demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*).<sup>39</sup>

Di berbagai negara demokrasi saat ini, pemilihan umum merupakan salah satu pilar demokrasi yang dianggap sebagai lambang dan tolak ukur dari demokrasi itu sendiri. Secara sederhana pemilihan umum adalah mengonversi suara dari pemilih menjadi kursi yang dimenangkan oleh kandidat. Menurut Refly Harun, bahwa pemilihan umum adalah alat untuk menerjemahkan kehendak umum sebagai

---

<sup>39</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hlm. 168.

pemilih menjadi perwakilan pemerintahan.<sup>40</sup> Melalui pemilihan umum rakyat memilih orang yang dipercaya yang akan mengisi jabatan legislatif maupun eksekutif.<sup>41</sup>

Secara umum di kekuasaan legislatif baik di DPR maupun DPRD masyarakat memberikan hak pilihnya kepada siapa yang akan mewakilinya untuk duduk di kursi parlemen melalui pemilihan langsung untuk melaksanakan fungsi legislasi, pengawasan dan keuangan. Sedangkan di kekuasaan eksekutif baik presiden maupun kepala daerah, masyarakat memberikan pilihannya melalui pemilihan umum untuk mewakilinya dalam hal penyelenggaraan pemerintahan. Kedua kekuasaan ini pada hakikatnya adalah wakil rakyat yang mempunyai fungsinya masing-masing karena mereka mendapatkan legitimasi langsung oleh rakyat itu sendiri melalui pemilihan umum. Begitu pentingnya kedudukan kedua lembaga tersebut dalam siklus ketatanegaraan, sehingga mereka dapat menentukan corak serta tujuan yang hendak di capai baik dalam jangka pendek maupun jangka Panjang.<sup>42</sup> Oleh karena itu, demi mencapai hasil pemilihan umum yang benar-benar sesuai dengan kehendak rakyat maka pemilihan umum harus benar-benar dilaksanakan diatas prinsip yang bebas dan adil.

---

<sup>40</sup> Refly Harun, disampaikan dalam seminar nasional dan call for papers “Pemilu 2019 Momentum Penguatan Demokrasi Indonesia yang Berintegritas”, Fakultas Hukum Muhammadiyah Ponorogo, 31 Maret 2018.

<sup>41</sup> Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Fokus Media, Bandung, 2015, hlm. 197.

<sup>42</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara...Op. Cit.* hlm. 169.

Walaupun pada prinsipnya pemilihan umum menjadi alat dalam mewujudkan kedaulatan rakyat yang melibatkannya secara langsung, akan tetapi pelaksanaan pemilu memiliki beberapa varian sistem dalam pelaksanaan pemilihan umum. Adanya varian sistem yang berbeda-beda tersebut tidak berarti pelaksanaan pemilihan umum mengabaikan prinsip utamanya yaitu kedaulatan rakyat, akan tetapi tetap berpijak pada prinsip bahwa rakyat sebagai pemilik kuasa yang mutlak dan bukan sesuatu yang kompromis.<sup>43</sup> Varian sistem pemilihan umum pada umumnya ada dua, yaitu:<sup>44</sup>

- a. *Single-member Constituency* (satu daerah pemilihan memilih satu wakil atau biasanya disebut sistem distrik).
- b. *Multi-member Constituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil atau biasanya disebut sistem proporsional).

Sistem pemilihan distrik adalah sistem pemilihan dimana wilayah negara dibagi dalam beberapa distrik pemilihan, dimana jumlah distrik sama dengan jumlah kursi yang terdapat di parlemen. Setiap distrik pemilihan memilih satu orang wakil dari calon-calon yang diajukan oleh partai politik atau peserta pemilu. Karena itu, sistem ini disebut “*single-member constituency*” sehingga yang menjadi pemenang adalah yang memiliki suara terbanyak dalam distrik tersebut.<sup>45</sup> Adapun sisi kelebihan dan kekurangan dari sistem distrik ini, yaitu:<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Zainal Arifin Hoesein, *Penataan Pemilih dalam Sistem Pemilihan Umum*, Rajawali Pers, Depok, 2017, hlm. 19.

<sup>44</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm.461.

<sup>45</sup> Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu...Op. Cit*, hlm. 47.

<sup>46</sup> *Lo. Cit.*

- a. Hubungan antara pemilih dan wakilnya sangat dekat, karena itu partai-partai politik tidak berani mencalonkan orang yang tidak populer dalam distrik tersebut. Terpilihnya seorang wakil biasanya karena kualitas dan popularitasnya sehingga popularitas partai pun ikut terangkat.
- b. Sistem ini mendorong bersatunya partai politik, karena calon yang terpilih hanya satu sehingga beberapa partai politik dipaksa bergabung untuk mencalonkan seorang yang lebih populer dan berkualitas dari calon-calon lainnya.
- c. Terjadinya penyederhanaan partai politik.
- d. Organisasi penyelenggara pemilihan dengan sistem ini lebih sederhana, tidak perlu memakai banyak orang untuk duduk dalam panitia pemilihan. Biaya lebih murah dan perhitungan suara lebih singkat, karena tidak perlu menghitung sisa suara yang terbuang.

Adapun kekurangan sistem ini, yaitu:

- a. Kemungkinan akan ada suara yang terbuang,
- b. Menyulitkan partai-partai kecil dan golongan-golongan minoritas mempunyai keterwakilan.
- c. Terjadinya pencerminan pendapat yang salah tingkat pertama dan tingkat kedua.

Dalam sistem pemilihan proporsional, wilayah negara merupakan satu daerah pemilihan. Akan tetapi, karena luasnya wilayah negara dan jumlah penduduk warga negara yang banyak, maka wilayah tersebut dibagi atas dapil-dapil pemilihan (misalnya, provinsi menjadi satu daerah pemilihan). Kepada daerah-daerah pemilihan ini dibagikan sejumlah kursi untuk diperebutkan tergantung pada luas daerah pemilihan dan jumlah penduduk, pertimbangan politik, dan sebagainya. Yang pasti akan ada lebih dari satu kursi yang diperebutkan dan sisa suara dari daerah pemilihan tertentu tidak dapat digabungkan dengan sisa suara di daerah pemilihan lain. Karena itu, sistem ini disebut *Multi-member constituency*. Adapun positif dan negatif dari sistem

proporsional ini, yaitu: (1) suara yang sangat terbuang sangatlah sedikit. (2) partai politik kecil/minoritas, besar kemungkinan mendapat kursi di parlemen. Sedangkan segi negatif dari sistem proporsional ini, antara lain:<sup>47</sup>

- a. Timbulnya partai-partai politik baru yang cenderung mempertajam perbedaan-perbedaan yang ada dan oleh karena itu kurang terdorong untuk mencari persamaan-persamaan.
- b. Setiap calon terpilih merasa dirinya lebih terikat kepada partai politik yang mencalonkannya dan kurangnya loyalitas pada rakyat yang memilihnya.
- c. Pemerintahan tidak stabil dikarenakan banyak partai politik yang mempersukar jalannya pemerintahan, lebih-lebih dalam sistem pemerintahan parlementer karena pembentukan pemerintah/kabinet harus didasarkan atas koalisi (kerja sama) anatar dua partai politik atau lebih.
- d. Terjadinya pencerminan pendapat yang salah pada tingkat pertama.

## 2. Pemilihan Umum dalam Islam

Kepempinan adalah salah satu aspek yang dianggap sangat penting dalam Islam. Hal ini bisa dilihat dari begitu banyaknya ayat dan hadits Nabi *Shalallahu 'Alaihi Wassallam* yang membahas tentang ini. Hal ini bias dimengerti karena pemimpin merupakan salah satu factor yang sangat besar pengaruhnya terhadap kehidupan masyarakat. Dalam agama islam semua persoalan yang menyangkut kehidupan ummat manusia telah ada aturannya yang sangat jelas dan detail contohnya adalah aturan (syariat) tentang bagaimana tata cara bersuci (*istinja'*) dari najis saat buang air besar/kecil dan bersuci dari *hadats* (kentut, mandi

---

<sup>47</sup> *Loc. Cit.*

junub). Demikian juga tata krama (*adab*) saat bersin, makan, minum, tidur, buang air dan seterusnya.

Hadist Nabi berikut ini sebagai salah satu bukti begitu seriusnya Islam memandang persoalan kepemimpinan ini. Nabi *Shalallahu'Alaihi Wassalam* bersabda:

ذَا كَانَ ثَلَاثَةٌ فِي سَفَرٍ فَلْيُؤَمِّرُوا أَحَدَهُمْ

“Jika ada tiga orang berpergian, hendaknya mereka mengangkat salah seorang di antara mereka menjadi pemimpinnya.“ (HR Abu Dawud dari Abu Hurairah)

Hadits ini secara jelas memberikan gambaran betapa Islam sangat memandang penting persoalan memilih pemimpin. Hadits ini memperlihatkan bagaimana dalam sebuah kelompok Muslim yang sedikit (kecil) pun, Nabi memerintahkan seorang Muslim agar memilih dan mengangkat salah satu di antara mereka sebagai pemimpin.

Dengan berpedoman kepada QS Ali Imran ayat 159.

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللَّهِ لَنْتَ لَهُمْ ۖ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ ۗ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ ۗ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ

“Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan

bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah, Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya.”

Berpedoman kepada QS Asy-Syura Ayat 38.

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ  
يَنْفِقُونَ

“Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarat antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang kami berikan kepada mereka.”

Maka urusan yang harus dimusyawarahkan sebagaimana dimaksudkan ayat yang pertama adalah urusan peperangan dan hal-hal duniawi lainnya, seperti urusan politik, ekonomi, kemasyarakatan, kepemimpinan dan lain-lain. Sementara itu kata Amr (urusan) dalam ayat yang kedua, menurut penjelasan Muhammad Asad dalam bukunya

Sebuah Kajian Tentang Pemerintahan Islam menunjukkan pada semua arti semua urusan yang bersifat umum, artinya ia menunjuk pada prinsip perwakilan yang harus menjadi asas kekuasaan pemerintah.<sup>48</sup>

Dari kedua ayat diatas mengandung pengertian dasar bahwa musyawarah merupakan pola garis-garis hukum yang mengandung pengertian dasar bahwa musyawarah merupakan pola garis-garis hukum

<sup>48</sup> Muntoha, *Fiqh Siyasa*, Adicita Karya Nusa, Yogyakarta, 1998, hlm.60.

yang mengandung perintah kepada orang mukmin. Hal ini jelas sekali bahwa lafal *Bainahum* di antara mereka yang terdapat dalam ayat yang kedua menunjuk pada seluruh masyarakat Islam, dan karenanya majelis permusyawaratan harus mencerminkan kepentingan seluruh anggota masyarakat, pria maupun wanita.

Dalam sistem pemerintahan Islam, *asas syura* (musyawarah) merupakan salah satu prinsip konstitusional dan merupakan suatu lembaga ketatanegaraan yang didalam sejarah pemerintahan Islam selalu dilaksanakan oleh pemerintah sebagai kewajiban. Hal ini dapat dikaji pada sejarah perjalanan Nabi Muhammad SAW. dalam mengendalikan pemerintahan negara. Praktik ketatanegaraan yang dijalankan oleh Nabi Muhammad SAW, yang pada waktu itu bertindak sebagai Kepala Negara Madinah telah menerapkan asas musyawarah ini. Beliau selalu berkonsultasi dengan para sahabatnya dalam mengambil keputusan apabila menghadapi suatu permasalahan yang diajukan kepadanya. Sebagai salah satu contoh adalah musyawarah nabi Muhammad SAW.

dengan para sahabatnya ketika akan menentukan letak pembangunan perkemahan pasukan Islam dalam perang *Badr* maupun *Uhud*. Juga ketika menentukan sikap; tinggal atau pergi ke luar kota Madinah, termasuk dalam menentukan sikap berdamai antara umat Islam dengan umat non Islam semasa perang *Khandaq*.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> *Ibid*, hlm.61.

Asas Musyawarah ini, telah dilakukan pula oleh para sahabat sepeninggal Muhammad SAW. (*al-Khulafa al-Rasyidin*) dalam praktik penyelenggaraan negara. Sebagai salah satu contoh adalah pertemuan *al-saqifa*, yaitu pertemuan antara para sahabat baik dari golongan *Muhajirin* maupun golongan *Anshar* mengadakan musyawarah dan tukar pandangan mengenai suatu masalah yang sangat penting yakni siapakah yang akan menggantikan Muhammad SAW. dalam kedudukannya sebagai Kepala Negara. Musyawarah ini sengaja diadakan karena Muhammad SAW. tidak menunjuk penggantinya, untuk memecahkan masalah yang sangat penting itu, diadakanlah pertemuan *al-Saqifa* tersebut yang berakhir dengan satu keputusan setelah dilakukan permusyawaratan antara kaum *Muhajirin* dan *Anshar*, dan pada akhirnya mereka sepakat untuk mengangkat Abu Bakar sebagai Khalifah menggantikan Muhammad SAW. sebagai kepala Negara.<sup>50</sup>

Kemudian hal tersebut dipraktikan pada saat pemilihan khalifah pertama, yakni dipilih secara terbuka sehingga terpilihkan Abu Bakar, hingga akhir masa jabatannya meskipun Abu Bakar yakin bahwa Umarlah yang paling tepat untuk menggantikannya namun beliau tidaklah mencalonkannya sebagai pengganti tetapi bermusyawarah dengan para sahabat yang paling dipercaya secara bersama-sama dan kemudian menunjuk kehendaknya untuk memilih Umar. Kemudian

---

<sup>50</sup> Muntoha, *Fiqih Siyasah*, *Op.cit*, hlm.61.

keputusan dilemparkan kepada massa pemilih muslim yang pada gilirannya menerimanya.<sup>51</sup>

Pada akhir masa jabatan Umar merasa ajalnya akan tiba, beliau memperhatikan bahwa dari sekian banyak sahabat nabi yang paling dapat dipercaya, hanya ada enam orang yang masih hidup untuk dijadikan sumber pedoman kaum muslim dan dapat dipilih sebagai calon penggantinya. Kemudian beliau membentuk Dewan Permusyawaratan yang beranggotakan keenam orang sahabat tersebut dan mendelegasikan tugas kepada mereka untuk memilih Khalifah berikutnya dari kalangan mereka sendiri dengan amanat bahwa barangsiapa mencoba menjadi Amir tanpa disetujui oleh massa muslim harus dipenggal. Pada akhirnya Lembaga Permusyawaratan ini mendelegasikan tugas kepada Abdurrahman bin 'Auf untuk berkeliling Madinah untuk memantau aspirasi masyarakat umum di kota tersebut. Hingga pada akhirnya beliau berkesimpulan bahwa massa muslim memiliki kemungkinan terbesar untuk percaya kepada dua orang yaitu Ali dan Utsman, dan dari keduanya pandangan sedikit lebih berat ke Utsman, kemudian dilakukan pemilihan dan Utsman secara terbuka diakui sebagai Khalifah.<sup>52</sup>

Kemudian datanglah kejadian tragis dan menyedihkan dengan terjadinya pembunuhan brutal atas Utsman. Oleh karenanya beberapa

---

<sup>51</sup> Abdul A'la Al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi Sistem Politik Islam*, Ctk. Keempat, Mizan, Bandung, 1995, hlm. 256

<sup>52</sup> *Ibid*, hlm. 256-257

sahabat bersidang di rumah Ali dan menyatakan kepada beliau bahwa tidak ada lagi yang paling cocok untuk dipilih sebagai Amir kecuali beliau dan oleh karenanya beliau harus memikul tanggungjawab tersebut. Ali berkeberatan, tetapi ketika para sahabat mendesak pada akhirnya beliau setuju untuk menjadi Khalifah.<sup>53</sup>

Dari Hal diatas dapat kita gali preseden-preseden dan konstitusional otentik sebagai berikut:<sup>54</sup>

- a. Dalam suatu negara islam, pemilihan kepala negara sepenuhnya bergabung kepada masyarakat umum, dan tak seorangpun berhak untuk mengangkat diri dengan paksaan atau kekerasan sebagai *Amir* mereka
- b. Tidak ada satu klan atau satu keompok pun yang dapat memonopoli jabatan
- c. Pemilihan harus dilaksanakan dengan prinsip kehendak bebas kaum muslim dan tanpa adanya pemaksaan atau ancaman.

Setelah masalah pemilihan Amir, masalah penting berikutnya adalah bagaimana pemilihan anggota-anggota Dewan Permusyawaratan (Majelis Syura) dan siapa yang akan memilih mereka? Jawabannya ialah bahwa kita harus menerapkannya hanya dengan merujuk kepada situasi dan kondisi yang saat itu ada dan dengan jujur berupaya memahami jiwa prinsip-prinsip serta rincian prinsip tersebut sebagaimana ditafsirkan di dalam kerangka kondisi-kondisi pada saat itu. Pemilihan yang dilakukan bukan dengan cara pemungutan suara tetapi dengan melalui ujian praktek dan pelaksanaan kerja, yang tak

---

<sup>53</sup> *Ibid*, hlm.257

<sup>54</sup> *Ibid*, hlm.258-259

pelak lagi menjadi metode alamiah yang andal. Ada dua jenis kelompok orang yang menjadi anggota Majelis Permusyawaratan yaitu :<sup>55</sup>

- a. Orang-Orang yang bersekutu dengan Rasulullah saw. sejak permulaan sekali
- b. Orang-orang yang kemudian menjadi terkemuka karena wawasan serta kemampuan mereka.

*Amar ma'ruf nahy munkar* adalah wajib dilaksanakan ditengah kehidupan suatu negara, dan kewajiban melaksanakan *amar ma'ruf nahy munkar* ini jika dilakukan oleh lembaga yang dibentuk pemerintah (lembaga negara) dan ini akan lebih efektif dalam fiqh siyasah disebut dengan istilah *hisbah*, yakni memerintahkan kepada kebaikan jika terlihat telah ditinggalkan orang dan mencegah kemungkaran jika terlihat telah dikerjakan orang.<sup>56</sup>

Ahmad Azhar Basyir mengartikan hisbah sebagai pengawasan negara yang dilakukan oleh para petugas khusus (*muhtasib*) terhadap kegiatan perorangan atau kelompok dalam bidang akhlaq, agama, ekonomi, dan kegiatan-kegiatan lainnya dalam rangka menegakan nilai keadilan dan keutamaan sesuai dengan prinsip-prinsip syariat islam dan adat kebiasaan yang tidak bertentangan dengan syara. Orang yang bertugas melaksanakannya disebut *Muhtasib*, dan pejabat yang berkuasa mengelola urusan hisbah disebut *Wali Hisbah*. Kekuasaan hisbah disebut *Wilayah Hisbah*.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> *Ibid*, hlm.259-260

<sup>56</sup> Ridwan HR, *Fiqh Politik*, Ctk.Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm.308

<sup>57</sup> *Ibid*, hlm.309

Wali hisbah dan para muhtasib hanya berwenang untuk beramar ma'ruf nahy munkar, tidak berhak bertindak memutuskan hukuman terhadap mereka yang tidak menaati perintah berbuat yang ma;ruf dan tidak menghentikan kemungkaran yang dilarang. Pihak yang berwenang memutuskan hukuman adalah hakim. Wali hisbah dan muhtasib juga berwenang untuk mengusut pengaduan rakyat perorangan terhadap alat-alat negara yang bertindak menyimpang. Selain itu juga berwenang untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas-tugas pegawai negeri, mengawasi dan meneliti keputusan-keputusan pejabat administrasi.<sup>58</sup>

### **3. Konsep Penyelenggaraan Pemilihan Umum di Indonesia**

Mengenai konsep penyelenggaraan pemilihan umum di Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 tentu dipahami sebagai sarana dalam mewujudkan kedaulatan rakyat untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota serta memilih kepala daerah provinsi (gubernur) dan kepala daerah kabupaten/kota (bupati/walikota) yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Adapun asas-asas yang dianut dalam penyelenggaraan pemilihan umum baik pemilihan legislatif, pemilihan presiden dan wakil presiden,

---

<sup>58</sup> *Ibid*, hlm.310

maupun pemilihan kepala daerah menggunakan asas yang sama yang diselenggarakan oleh komisi pemilihan umum, yaitu:<sup>59</sup>

- a. Langsung  
Yaitu warga negara mempunyai hak dalam memberikan suaranya secara langsung berdasarkan hati nuraninya tanpa perantara;
- b. Umum  
Yaitu warga negara mempunyai hak dalam mengikuti pemilihan umum serta menjamin kesempatan bagi semua warga negara tanpa diskriminasi ras, agama, suku, golongan, kedaerahan, pekerjaan, maupun status sosial;
- c. Bebas  
Yaitu warga negara mempunyai hak untuk menentukan pilihannya secara bebas tanpa tekanan dan paksaan oleh apapun, sehingga pilihannya ditentukan oleh kehendak hati nurani dan kepentingannya;
- d. Rahasia  
Yaitu warga negara dalam memberikan hak suaranya dijamin bahwa pilihannya harus bersifat rahasia sehingga hak suaranya tersebut tidak dapat diketahui oleh orang lain;
- e. Jujur  
Yaitu dalam penyelenggaraan pemilihan umum baik dari penyelenggara, peserta, pemilih, bahkan pemerintahpun serta pihak yang terlibat harus bersifat jujur sesuai dengan peraturan yang berlaku;
- f. Adil  
Yaitu dalam penyelenggaraan pemilihan umum semua pihak yang terkait mendapatkan perlakuan yang sama serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Kelembagaan penyelenggara pemilu dipertegas kedudukannya dalam konstitusi khususnya Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945 yang menentukan bahwa “*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.*” Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010 tentang

---

<sup>59</sup> Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 207-208.

Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dalam pertimbangannya mengatakan frasa “*suatu komisi pemilihan umum*” dalam UUD NRI 1945 tidak merujuk pada sebuah institusi, akan tetapi merujuk pada fungsi penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Sehingga fungsi penyelenggara pemilu tidak hanya dilaksanakan oleh KPU tetapi juga Bawaslu. Kemudian dalam putusan yang sama Mahkamah Konstitusi juga mengatakan bahwa <sup>60</sup> “*Bahkan, Dewan Kehormatan yang mengawasi perilaku penyelenggara pemilu pun harus diartikan sebagai lembaga yang merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggara pemilihan umum. Dengan demikian jaminan kemandirian penyelenggara pemilu menjadi nyata dan jelas.*”

**a. Komisi Pemilihan Umum (KPU)**

KPU sebagai lembaga Penyelenggara Pemilu memiliki beberapa tingkatan. Di tingkat nasional terdapat KPU pusat atau disebut juga KPU. KPU adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan pemilu.<sup>61</sup> Selain KPU Pusat, juga terdapat KPU Provinsi yang berada di masing-masing provinsi sebagai penyelenggara pemilu di provinsi. Sedangkan KPU kabupaten/kota ada sebagai penyelenggara pemilu di kabupaten/kota.

---

<sup>60</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, hlm. 111-112.

<sup>61</sup> Pasal 22E ayat (5) UUD 1945

Di tingkat KPU kabupaten/kota membentuk panitia ditingkat kecamatan yang disebut sebagai Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) untuk melaksanakan pemilu di tingkat kecamatan. Selain PPK, untuk melaksanakan pemilu di tingkat kelurahan/desa, KPU kabupaten/kota juga membentuk Panitia Pemungutan Suara (PPS). Kemudian PPS sendiri membentuk Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) untuk melaksanakan pemungutan suara di tempat pemungutan suara. Selain KPPS, PPS juga dalam undang-undang Pemilu juga mempunyai kewenangan untuk membentuk petugas Pemuktahiran Data Pemilih (Pantarlih) yang berfungsi untuk melakukan pendaftaran dan pemuktahiran data pemilih.

Dalam pelaksanaan pemilu di luar negeri, KPU membentuk Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN) untuk melaksanakan pemungutan suara di luar negeri. Kemudian PPLN membentuk Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN) dan Petugas Pemuktahiran Data Pemilih (Pantarlih) untuk melakukan pendaftaran dan pemuktahiran data pemilih di luar negeri. Selanjutnya pemungutan suara di luar negeri dilaksanakan di Tempat Pemungutan Suara Luar Negeri (TPSLN).

Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pemilihan umum dalam mempersiapkan tahapan meliputi:<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Pasal 167 ayat (4) Undang-Undang Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

- 1) Perencanaan program dan anggaran serta penyusunan peraturan pelaksanaan penyelenggaraan pemilihan umum;
- 2) pemuktahiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih;
- 3) pendaftaran dan verifikasi peserta pemilu;
- 4) penetapan peserta pemilu;
- 5) penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan;
- 6) pencalonan presiden dan wakil presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota;
- 7) masa kampanye pemilu;
- 8) masa tenang;
- 9) pemungutan dan penghitungan suara;
- 10) penetapan hasil pemilu; dan
- 11) pengucapan sumpah/janji presiden dan wakil presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota.

Selain itu, Komisi Pemilihan Umum juga menyelenggarakan pemilihan kepala daerah baik Gubernur maupun Bupati/Walikota diseluruh wilayah negara republik Indonesia yang pelaksanaannya juga dilaksanakan oleh masing-masing jajaran Komisi Pemilihan Umum yang ada di daerah provinsi dan kabupaten/kota.<sup>63</sup> Sehingga proses pemilihan legislatif baik DPR, DPD, DPRD, presiden dan wakil presiden, dan kepala daerah diselenggarakan oleh sebuah komisi pemilihan umum.

#### **b. Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU)**

Bawaslu juga merupakan bagian lembaga penyelenggara pemilu yang berfungsi untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu baik pemilu legislatif, presiden dan wakil presiden, maupun kepala

---

<sup>63</sup> Pasal 10A Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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

daerah di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lembaga ini dibentuk untuk menjaga terjadinya kecurangan dalam pemilihan umum tersebut sehingga keberadaannya harus independen dan otonom. Adapun indikator untuk dikatakan pengawas pemilihan umum yang independen, yaitu:<sup>64</sup> (i) dibentuk berdasarkan perintah konstitusi/undang-undang; (ii) tidak dipengaruhi oleh kepentingan politik tertentu; (iii) bertanggungjawab pada parlemen; (iv) menjalankan tugas sesuai dengan tahapan pemilihan umum; (v) memiliki integritas dan moral yang baik; (vi) memahami tata cara penyelenggaraan pemilihan umum. Kedudukan Bawaslu terdapat di Pusat sebagai Bawaslu Pusat atau disebut Bawaslu saja, kemudian ada Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota. Keberadaan Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota bersifat tetap. Bawaslu juga membentuk Panitia Pengawas Pemilu Luar Negeri (Panwaslu LN) yang berfungsi untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu di luar negeri.

Selain Panwaslu LN juga ada Panwaslu Kecamatan yang dibentuk oleh Bawaslu Kabupaten/Kota yang berfungsi untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu di wilayah kecamatan. Kemudian Panwaslu Kecamatan membentuk Panwaslu Kelurahan/Desa yang berfungsi untuk mengawasi penyelenggaraan

---

<sup>64</sup> Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu...Op. Cit*, hlm. 108

pemilu di tingkat kelurahan/Desa dan juga Panwaslu Kecamatan membentuk Pengawas Tempat Pemungutan Suara (Pengawas TPS) yang berfungsi untuk membantu Panwaslu Kelurahan/Desa. Panwaslu LN, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, dan Pengawas TPS bersifat *ad Hoc*.

**c. Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilihan Umum (DKPP)**

Lembaga ini juga merupakan bagian dari penyelenggara pemilu dan berkedudukan di ibu kota negara yang memiliki fungsi memeriksa dan memutus aduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, KPU Provinsi, KPU kabupaten/Kota, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota. Lembaga ini dibentuk agar mewujudkan pemilihan umum yang berintegritas dengan didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi. Integritas para penyelenggara pemilihan umum menjadi hal yang sangat penting dalam mewujudkan pemilihan umum yang demokratis. Untuk dapat menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik, maka integritas harus dijadikan benteng untuk ditanamkan pada setiap anggota penyelenggara pemilihan umum.<sup>65</sup> Keanggotaannya diisi oleh 1 (satu) orang *ex officio* dari

---

<sup>65</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menegakan Etika Penyelenggara Pemilu*, Sebagaimana dikutip kembali oleh Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu...Ibid*, hlm. 122.

unsur Bawaslu, 1 (satu) orang *ex officio* dari unsur KPU, dan 5 (lima) orang tokoh masyarakat yang masing-masing 2 (dua) orang di usul oleh Presiden dan 3 (tiga) orang di usul oleh DPR.

Terdapat tiga (tiga) lembaga yang menjalankan penyelenggaraan pemilu di Indonesia yaitu KPU, Bawaslu, dan DKPP sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Selanjutnya pengaturan mengenai penyelenggara pemilu diatur dalam UU Pemilu.<sup>66</sup>

#### **4. Macam-Macam Sengketa dan Pelanggaran dalam Penyelenggaraan**

##### **Pemilu**

Sebagai negara demokrasi Indonesia telah beberapa kali menyelenggarakan pemilu, tetapi dalam penyelenggaraannya Pemilu di Indonesia belum mampu berjalan dengan lancar. Ada berbagai persoalan yang sering ditemui dalam penyelenggaraan Pemilu yang menyebabkan Pemilu tersebut tidak dapat berjalan dengan lancar, yaitu terjadi pelanggaran-pelanggaran pada saat penyelenggaraan Pemilu, baik pada saat Pemilu berlangsung maupun sebelum Pemilu itu berlangsung.

Pelanggaran dapat didefinisikan sebagai perbuatan (perkara) yang melanggar peraturan yang telah ditetapkan. Terjadinya pelanggaran tersebut tidak dapat dihindarkan. Pelanggaran terjadi karena adanya unsur kesengajaan maupun karena kelalaian, yang dilakukan

---

<sup>66</sup> Lebih lanjut baca Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

banyak pihak bahkan dapat dikatakan bahwa semua orang berpotensi untuk melakukan pelanggaran.

Pelanggaran dan sengketa dalam Pemilu menurut Topo Santoso secara umum dapat dibagi menjadi 6 (enam), yaitu:<sup>67</sup>

- a. Pelanggaran Administrasi Pemilu;
- b. Pelanggaran Pidana Pemilu;
- c. Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara;
- d. Sengketa dalam proses pemilu;
- e. Perselisihan hasil Pemilu; dan
- f. Sengketa hukum lainnya

Dengan demikian sengketa pemilu terdapat tiga macam yaitu sengketa dalam proses pemilu, sengketa perselisihan hasil pemilu, dan sengketa hukum lainnya. Berbeda dengan Topo Santoso, Moh. Jamin menyebutkan bahwa sengketa pemilu dibagi menjadi dua yaitu sengketa dalam proses pemilu yang selama ini menjadi wewenang Badan/Panitia Pengawas Pemilu dan sengketa atau perselisihan hasil Pemilu.<sup>68</sup>

Dalam agenda pemilu pelanggaran secara konsep didefinisikan sebagai perbuatan yang melanggar peraturan dan perundang-undangan Pemilu. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD, dan DPRD dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, macam-macam pelanggaran dan sengketa dalam penyelenggaraan Pemilu, yaitu sebagai berikut:

---

<sup>67</sup> Topo Santoso, *Peranan Peradilan Dalam Kasus Pemilu*, Buletin Komisaris Yudisial Nomor 5 Vol.III, 2009, hlm.23.

<sup>68</sup> Moh Jamin, *Potensi Sengketa Pemilihan Umum dan Penyelesaian Hukumnya*, Jurnal Konstitusi No.1 Vol.1, 2008, hlm.28

#### **a. Pelanggaran Kode Etik Pemilu**

Pengertian mengenai Pelanggaran Kode Etik Pemilu berdasarkan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD adalah pelanggaran terhadap etika penyelenggara Pemilu yang berpedomankan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilu, sedangkan berdasarkan Pasal 456 Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 Penyelenggaraan Kode Etik Pemilu merupakan pelanggaran terhadap etika penyelenggara Pemilu yang berdasarkan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilu.

Penyelesaian terhadap pelanggaran kode etik Pemilu baik dalam Undang- Undang Nomor 8 Tahun 2012 maupun dalam UndangUndang Nomor 7 Tahun 2017 diselesaikan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Jadi, apabila penyelenggara pemilu melakukan pelanggaran kode etik pemilu maka penyelesaiannya akan diserahkan kepada DKPP.

#### **b. Pelanggaran Administrasi Pemilu**

Pengertian mengenai Pelanggaran administrasi Pemilu berdasarkan Pasal 253 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD adalah Pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang

berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu di luar tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, sedangkan berdasarkan Pasal 460 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, Pelanggaran administratif pemilu meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan Pemilu.

Penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilu berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 dilakukan oleh KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota berdasarkan dari rekomendasi Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya.<sup>69</sup> Sedangkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, pelanggaran administrasi pemilu penyelesaiannya dilakukan oleh bawaslu, bawaslu provinsi, dan bawaslu kabupaten/kota.<sup>70</sup>

### **c. Tindak Pidana Pemilu**

Pengertian mengenai tindak pidana pemilu berdasarkan Pasal 261 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana Pemilu sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang ini.

<sup>69</sup> Pasal 254 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum

<sup>70</sup> Pasal 460-461 Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana pemilu sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Penyelesaian tindak pidana pemilu baik berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 maupun berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dilakukan melalui proses pengadilan. Ketika Bawaslu menemukan, menerima laporan mengenai adanya dugaan pelanggaran pemilu, maka Bawaslu akan merekomendasikan pelanggaran tersebut kepada Sentra Gakkumdu untuk menyamakan persepsi. Setelah ditetapkan pelanggaran tersebut termasuk ke dalam unsur tindak pidana pemilu maka kasus tersebut diserahkan kepada Kepolisian, dari Kepolisian dilimpahkan Kejaksaan, kemudian dari Kejaksaan ke Pengadilan.

#### **d. Sengketa Pemilu**

Pengertian mengenai sengketa Pemilu berdasarkan Pasal 257 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD adalah Sengketa Pemilu adalah sengketa yang terjadi antar peserta pemilu dan sengketa Peserta Pemilu dengan penyelenggara pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Sedangkan berdasarkan Pasal 466 Undang-

Undang Nomor 7 72 Tahun 2017, sengketa proses pemilu adalah sengketa proses pemilu meliputi sengketa yang terjadi antar peserta pemilu dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/kota.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD Kewenangan untuk menyelesaikan sengketa pemilu berada pada Bawaslu RI. Penyelesaian sengketa pemilu oleh Bawaslu dilakukan melalui tahapan, yaitu menerima dan mengkaji laporan atau temuan, kemudian mempertemukan pihak-pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui musyawarah dan mufakat.<sup>71</sup> Apabila tidak tercapai kesepakatan antara pihak yang bersengketa Bawaslu memberikan alternatif penyelesaian kepada pihak yang bersengketa. Keputusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa Pemilu merupakan keputusan terakhir dan mengikat, kecuali keputusan terhadap sengketa Pemilu yang berkaitan dengan verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu dan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Terhadap kedua sengketa tersebut, para pihak dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN).<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Pasal 258 Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum

<sup>72</sup> Pasal 259 Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum

## B. BADAN PENGAWAS PEMILU

### 1. Makna Bawaslu

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, sekalipun ada gesekan terjadi di luar wilayah pelaksanaan pemilu. Gesekan yang muncul merupakan konsekuensi logis pertarungan ideologi pada saat itu. Hingga saat ini muncul keyakinan bahwa pemilu 1955 merupakan pemilu di Indonesia yang paling ideal.<sup>73</sup>

Secara Histrois, lembaga pengawas pemilu baru muncul pada Pemilu 1982. Pemilu sebelumnya belum mengenal lembaga pengawas pemilu. munculnya lembaga tersebut dilatarbelakangi banyaknya masalah pada penyelenggara pemilu 1971. waktu itu banyak protes bermunculan terhadap para petugas pemilu yang dianggap banyak melakukan pelanggaran dan manipulasi dalam penghitungan suara. Kemudian pada pemilu 1971 permasalahan tersebut jauh lebih masif

---

<sup>73</sup> Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, op.cit, hlm.166.

sementara Penanganannya kurang maksimal karena yang merespon adalah ah pemerintah dan DPR. Hal ini menimbulkan banyak asumsi ketidaknetralan pemerintah dalam pelaksanaan pemilu, hingga akhirnya muncul gagasan memperbaiki undang-undang yang bertujuan meningkatkan kualitas pemilu 1982.

## 2. Lahirnya Bawaslu dalam Ketatanegaraan Indonesia

Untuk mendampingi lembaga pemilihan umum yang saat itu sebagian terdiri dari wakil-wakil peserta pemilu, maka pemerintah merasa perlu berdirinya suatu lembaga untuk hal ini. Badan baru ini bernama panitia pengawas pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu) yang bertugas mengawasi pelaksanaan pemilu. pada masa orde baru, panitia pengawasan pelaksana (Panwaslak) Pemilu adalah bagian dari panitia pemilihan umum mulai dari tingkat pusat sampai Kecamatan. panwaslak tidak ada di tingkat desa atau kelurahan dan ke bawahnya. pimpinan panwaslak dari tingkat pusat sampai Kecamatan berasal dari unsur pemerintah. Jaksa Agung (Ketua Panwaslakupus), Kepala Kejaksaan tinggi (Ketua Panwaslak tingkat I), dan Kepala Kejaksaan Negeri (Ketua Panwaslak tingkat II) adalah unsur pemerintah. padahal sebuah lembaga pengawasan akan dapat berfungsi secara efektif manakala yaitu posisi lembaga itu independen, memiliki kewenangan yang cukup, memiliki personal yang cukup dan memiliki kesempatan waktu yang cukup. Apabila kriteria tersebut dicoba untuk

melihat posisi dan keanggotaan panitia pengawas pemilu di era Orde Baru, jelas bahwa keberadaan panwaslak bukan suatu lembaga yang independen dalam mengawasi pelaksanaan pemilu. Sebab orang-orang yang bertugas pada pada masa diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah dan bertanggung jawab kepada pemerintah.

Dalam ketentuan PP No. 35 tahun 1985 Tentang pelaksanaan UU pemilihan umum sebagaimana telah berapa kali diubah, terakhir dengan PP No.74 Tahun 1996, Ditentukan bahwa panwaslak bertugas mengawasi pelaksanaan pemilu, tetapi apa wewenang Lembaga itu tidak disebutkan dengan jelas. sehingga kita tidak tahu Apakah wewenang Panwaslak memadai atau tidak, memberi kontribusi bagi penyelenggaraan pemilu sebagaimana mestinya atau tidak. Setelah reformasi 1998, Pemilu pertama digelar pada 7 da Juni 1999. Panitia pengawas (Panwas) belum dapat bertindak efektif sebagai penegak peraturan administratif dan tata cara Pemilu, Tidak saja karena dalam UU No.3 Tahun 1999 belum ada rumusan mengenai jenis peraturan Pemilu mana yang harus ditegakkan oleh Panwas dan meliputi Ti Apa sajakah peraturan administratif dan tata cara Pemilu itu juga karena kewenangan yang diberikan kepada Panwas untuk menegakkan peraturan itu kurang memadai.

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 lembaga pemilihan umum (LPU), merupakan bagian dari Kementerian Dalam Negeri ( sebelumnya Departemen dalam negeri). disisi 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 an melalui undang-undang nomor 22 tahun 2007 tentang penyelenggaraan pemilu dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan badan pengawas pemilu (Bawaslu).

Pemilu yang demokratis mengharuskan adanya lembaga pengawas yang independent dan otonom. Lembaga ini dibentuk untuk memperkuat pilar demokrasi, meminimalkan terjadinya kecurangan dalam Pemilu, sekaligus menegaskan komitmen Pemilu/Pilkada sebagai inti tesis dari pembentukan pemerintahan yang berkarakter. Ciri-ciri

utama dari pengawas Pemilu/Pilkada yang independent yaitu dibentuk berdasarkan perintah konstitusi atau undang-undang, tidak mudah di intervensi oleh kepentingan politik tertentu, bertanggungjawab kepada parlemen, menjalankan tugas sesuai dengan tahapan Pemilu/Pilkada, memiliki integritas dan moralitas yang baik dan memahami tata cara penyelenggaraan Pemilu/Pilkada. Dengan begitu panitia pengawas tidak hanya bertanggungjawab terhadap pembentukan pemerintahan yang demokratis, tetapi juga ikut andil dalam membuat rakyat memilih kandidat yang mereka anggap mampu.<sup>74</sup>

Pengawas Pemilu tentu memiliki tugas, kewenangan dan kewajiban yang berbeda. Meskipun secara prinsip mengandung kesamaan, karena tugas, kewenangan dan kewajiban adalah prinsip umum Pengawas Pemilu. Yang berbeda adalah universal atau parsialnya kontens pengaturan. Misalnya tugas, wewenang dan kewajiban Bawaslu dengan Pengawas Lapangan, terletak hanya wilayah kerjanya, atau hal-hal teknis lainnya. Konsep mengenai pengawasan Pemilu yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu jika sebelumnya struktur kelembagaan Bawaslu bersifat tetap hanya di pusat dan di provinsi, maka setelah disahkannya undang-undang ini pada 15 Agustus 2017, secara kelembagaan lembaga pengawas Pemilu hingga ditingkat Kabupaten/Kota bersifat permanen. Sehingga secara penamaan juga berbeda, di mana sebelumnya di tingkat

---

<sup>74</sup> Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu..*, op.cit, hlm.107-108

kabupaten/kota disebut Panwaslu Kabupaten/Kota diubah menjadi Bawaslu Kabupaten Kota. Struktur Pengawas Pemilu tersebut mengalami perubahan setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, di mana Pengawas Pemilu secara berjenjang hingga kabupaten/kota bersifat tetap. Akibat perubahan status Pengawas Pemilu kabupaten/kota yang semula bersifat *ad hoc* sehingga disebut Pengawas Pemilu, menjadi bersifat tetap sehingga disebut Bawaslu.<sup>75</sup>

## C. NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA

### 1. Makna Pegawai Negeri

Pegawai Negeri sebagai unsur Aparatur Negara, Abdi Negara sekaligus Abdi Masyarakat yang bertugas menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan. Dalam hal ini kedudukan Pegawai Negeri menjadi sangat penting sebab lancar dan tidak lancarnya pemerintahan dan pembangunan Negara tidak terlepas dari peranan dan keikutsertaan Pegawai Negeri.<sup>76</sup> Pegawai Negeri Sipil sebagai Aparatur Negara bertugas membantu Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dan menyelenggarakan Pemerintahan tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan, dalam arti kata wajib mengusahakan agar setiap peraturan perundang-undangan ditaati oleh masyarakat. Di dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan pada umumnya, kepada

<sup>75</sup> Fajlurahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum.op.cit*.hlm.172.

<sup>76</sup> Ridwan dan Nurmalita Ayuningtyas, *Hukum Kepegawaian*, UII Press, Yogyakarta, 2018, hlm.16.

pegawai negeri diberikan tugas kedinasan untuk dilaksanakan dengan sebaik-baiknya.<sup>77</sup>

Sebagai abdi negara sekaligus abdi masyarakat setiap pegawai negeri harus mampu meletakkan kepentingan pribadi dan golongan. Sebagai abdi negara seorang pegawai negeri juga wajib setia dan taat kepada Pancasila sebagai falsafah dan idiologi negara, kepada Undang-Undang Dasar 1945, kepada negara dan kepada pemerintahan. Dalam hal ini berlaku prinsip monoloyalitas, sehingga pegawai negeri dapat memusatkan segala perhatian dan fikiran serta mengerahkan daya dan tenaganya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna. Kesetiaan dan ketaatan penuh ini berarti bahwa pegawai negeri berada sepenuhnya di bawah pimpinan pemerintah dan sebagai abdi masyarakat pegawai negeri harus memberikan pelayanan yang sebanyak-banyaknya kepada masyarakat.<sup>78</sup>

Pengertian Pegawai Negeri menurut Mahfud M.D dalam bukunya berjudul Hukum Kepegawaian di Indonesia, terbagi menjadi dua bagian pengertian, yaitu pengertian stipulatif dan ekstensif.<sup>79</sup> Pengertian stipulatif terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri, terdapat didalam pasal 1 angka 1 yaitu “Pegawai Negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang

---

<sup>77</sup> *Ibid.*, hlm.16.

<sup>78</sup> Ridwan dan Nurmalita, *Hukum Kepegawaian, op.cit.*, hlm.16.

<sup>79</sup> *Ibid.*, hlm.17.

telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut tampak bahwa unsur-unsur Pegawai Negeri adalah sebagai berikut<sup>80</sup>:

a. Memenuhi syarat-syarat tertentu menurut peraturan perundang-undang, Syarat-syarat menjadi pegawai negeri itu diantaranya adalah WNI, usia 18-40 tahun, tidak pernah dihukum, tidak pernah terlibat dengan gerakan yang menentang yang menentang Pancasila, dan sebagainya. Pada umumnya, di samping syarat-syarat umum yang berlaku sama untuk semua instansi pemerintahan juga dimungkinkan mencantumkan syarat-syarat khusus yang ditetapkan oleh masing-masing instansi sesuai dengan kebutuhan dan kekhususan instansi yang bersangkutan.

b. Diangkat oleh Pejabat yang berwenang, Dalam UU No. 8 Tahun

1974 dikenal istilah pejabat yang berwenang dan pejabat yang berwajib. Pejabat yang berwenang adalah pejabat yang mempunyai kewenangan mengangkat atau memberhentikan Pegawai Negeri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku . Pejabat yang berwenang mengangkat pegawai negeri ini ditentukan ialah presiden, menteri, jaksa agung.

---

<sup>80</sup> Moh. Mahfud MD, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1998, hlm.17-21

c. Diserahi tugas dalam jabatan negeri atau tugas negara lainnya; Pegawai Negeri dapat diserahi tugas baik berupa tugas dalam suatu jabatan negeri maupun tugas negara lainnya. Yang dimaksud dengan tugas dalam jabatan negeri adalah apabila yang bersangkutan diberi jabatan dalam bidang eksekutif yang diterapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan termasuk di dalamnya jabatan kesekretariatan Lembaga tertinggi/ tinggi Negara serta kepanitaraan di pengadilan-pengadilan, sedangkan tugas negara lainnya adalah jabatan yang berada diluar lingkungan eksekutif seperti hakim-hakim pada Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi.

d. Digaji menurut peraturan perundang-undangan, dalam penggajian Pegawai Negeri itu dikenal beberapa penggajian, yaitu skala ganda, dan skala gabungan.

Dan pula makna ekstensif<sup>81</sup>:

a. Ketentuan yang terdapat dalam pasal 415-437 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) mengenai jabatan.

b. Ketentuan Pasal 92 KUHP yang berkaitan dengan status dewan rakyat, anggota dewan daerah dan kepala desa.

c. Ketentuan UU Nomor 20 Tahun 2001 sebagaimana telah diubah menjadi UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

---

<sup>81</sup> Moh. Mahfud MD, *Hukum Kepehawain di Indonesia, op.cit.*, hlm.10

## 2. Kedudukan, Kewajiban, Hak dan Etika Pegawai Aparatur Sipil Negara

Kedudukan pegawai Aparatur Sipil Negara didasarkan UU No.5 Tahun 2014 sebagai unsur aparatur negara yang melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan instansi pemerintah serta harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Atas dasar itu, maka pegawai Aparatur Sipil Negara berfungsi sebagai:

- a. Pelaksana kebijakan public yang dibuat pejabat Pembina;
- b. Pelayan public yang berkualitas dan professional;
- c. Perekat dan pemersatu bangsa.

Tugas dan fungsi pegawai Aparatur Sipil Negara diarahkan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Rumusan kedudukan pegawai Aparatur Sipil Negara didasarkan pada pokok-pokok pikiran bahwa pemerintah tidak hanya menjalankan fungsi umum pemerintahan tetapi juga harus mampu melaksanakan fungsi pembangunan atau dengan kata lain pemerintah bukan hanya menyelenggarakan tertib pemerintahan tetapi juga harus mampu menggerakkan dan memperlancar pembangunan untuk kepentingan rakyat.<sup>82</sup>

Pegawai Aparatur Sipil Negara memiliki peran strategis untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka

---

<sup>82</sup> Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia Edisi Kedua, Op.cit*, hlm,43.

mencapai tujuan negara. Kelancaran pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan nasional terutama sekali tergantung pada kesempurnaan pegawai Aparatur Sipil Negara yang pada pokoknya tergantung juga dari kesempurnaan Aparatur Sipil Negara.

Dalam Konteks hukum public, pegawai Aparatur Sipil Negara bertugas membantu presiden sebagai kepala pemerintahan dalam menyelenggarakan pemerintahan, tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan, dalam arti kata wajib mengusahakan agar setiap perundangan ditaati oleh masyarakat. Di dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan pada umumnya, kepada Aparatur Sipil Negara melalui jabatan Pegawai Negeri Sipil diberikan tugas kedinasan untuk dilaksanakan sebaik-baiknya. Sebagai abdi negara seorang pegawai Aparatur Sipil Negara juga wajib setia dan taat kepada Pancasila sebagai falsafah dan ideology negara, kepada UUD NRI Tahun 1945, kepada negara dan pemerintah.<sup>83</sup>

Selain sebagai aparatur negara, pegawai Aparatur Sipil Negara ditempatkan juga sebagai abdi negara dan abdi masyarakat yang dituntut untuk dapat melaksanakan tugasnya dengan baik, karenanya ia harus mempunyai kesetiaan, ketaatan penuh terhadap Pancasila, UUD RI Tahun 1945, negara, dan Pemerintah sehingga dapat memusatkan segala perhatian dan pikiran serta mengarahkan segala daya upaya dan

---

<sup>83</sup> *Ibid*, hlm,43.

tenaganya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan serta pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna.

Berdasarkan pasal 23 UU No 5 tahun 2014 ditetapkan bahwa kewajiban pegawai Aparatur Sipil Negara yaitu;<sup>84</sup>

- a. Setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dan pemerintah yang sah.
- b. Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa.
- c. Melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah berwenang.
- d. Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran dan tanggung jawab.
- f. Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan.
- g. Menyimpan rahasia jabatan serta hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- h. Bersedia ditempatkan diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

---

<sup>84</sup> Pasal 23 Undang-Undang No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Kewajiban pegawai Aparatur Sipil Negara adalah segala sesuatu yang wajib dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan, kewajiban Pegawai Negeri dibagi dalam 3 golongan sebagai berikut;

- a. Kewajiban yang ada hubungannya dengan suatu jabatan
- b. Kewajiban yang tidak langsung berhubungan dengan suatu tugas dalam jabatan, melainkan dengan kedudukannya sebagai pegawai negeri pada umumnya
- c. Kewajiban-kewajiban lain.<sup>85</sup>

Dasar dari adanya hak adalah manusia berbagai kebutuhan yang merupakan pemacu bagi dirinya untuk memenuhi kebutuhannya, seperti bekerja untuk memperoleh uang bagi pemenuhan kebutuhan. Manusia dalam kajian ekonomi disebut sebagai sumber daya karena memiliki kecerdasan. Melalui kecerdasan yang semakin meningkat mengakibatkan manusia dikatakan sebagai *homo sapiens*, *homo politikus* dan *homo ekonomikus* dan dalam kajian yang lebih mendalam dapat dikatakan pula bahwa manusia adalah *zoon politicon*. Berdasarkan perkembangannya dunia modern, dalam prosesnya setiap individu akan berinteraksi dalam masyarakat yang semakin meluas dan perkembangan berikutnya dimulainya konsep organisasi melingkupi bidang pemerintahan, sehingga manusia dapat dikatakan sebagai *homo administratikus* dan *organization man*.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Sri Hartani dan Tedy Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia Edisi Kedua*, op.cit, hlm,44.

<sup>86</sup> *Ibid*, hlm,46-47.

Langkah-langkah yang ditempuh dalam suatu organisasi bertujuan untuk mempertautkan antara kepentingan pegawai dan organisasi. Kepentingan pegawai pada umumnya terbatas pada kepentingan memperoleh gaji guna memenuhi kebutuhannya dan hal ini pun masih dipengaruhi oleh kepentingan lainnya berupa keserasian arahan kerja dari pimpinan organisasi, kesempatan mengembangkan diri sampai dengan adanya jaminan dihari tua (pensiun)

Berdasarkan pembahasan di atas, kebutuhan manusia dapat diklasifikasikan menjadi kebutuhan primer dan sekunder yang meliputi fisiologis, social, dan egoistic.<sup>87</sup>

a. Kebutuhan primer adalah kebutuhan sandang, pangan, papan, dan lain-lain yang keseluruhannya bertujuan memenuhi kebutuhan dasar manusia yang disebut fisiologis. Manusia selalu berusaha agar kebutuhan primer dapat berkesinambungan, sehingga dalam hati nurani tumbuh harapan adanya kepastian dan keamanan. Kedua factor ini menjadi dorongan yang kuat bagi manusia untuk bekerja.

b. Kebutuhan sekunder yang bersifat relatif, karena adanya perbedaan kebutuhan antara seseorang dengan lainnya. Menurut Flippo, kebutuhan sekunder tersebut terdiri atas kebutuhan social dan ego, seperti afeksi, disenangi oleh lingkungan. Kebutuhan ego tampak dalam berbagai kesempatan, seperti pengakuan terhadap kemampuan diri dari lingkungannya, sifat dominan, dan lain-lain.

---

<sup>87</sup> *Ibid*, hlm, 47.

Berdasarkan hal tersebut, seorang yang bekerja berorientasi pada pemenuhan kebutuhan primer dan apabila telah terpenuhi akan berkembang ke arah pemenuhan kebutuhan sekunder yang sulit diukur.

Herzberg mengadakan analisis yang menghasilkan dua buah hubungan sinergis, yang pertama adalah mengenai tingkat kepuasan pegawai dari tingkat tidak puas hingga hilangnya ketidakpuasan yang disebabkan oleh pengaruh lingkungan. Tipe ini disebut *hygienic factor* yang terdiri dari gaji, hubungan antara pegawai, kebijaksanaan dalam bidang administratif, prosedur, dan lain-lain. Hubungan sinergis berikutnya adalah tipe motivator yang dimulai dari tingkat ketidakpuasan kerja hingga tingkat adanya kepuasan kerja, misalnya faktor pengetahuan, keberhasilan untuk mencapai tujuan, kesempatan untuk tumbuh berkembang serta dapatnya kemajuan diri. Keseluruhan faktor berkaitan dengan erat dengan pekerjaan dan tidak ada kaitannya dengan lingkungan fisik, administrasi dan faktor social.<sup>88</sup>

Secara Umum, tinjauan dari segi social ekonomis mengenai pegawai merupakan suatu kesatuan yang kompleks. Pegawai atau tenaga kerja disebut sebagai *human resources* adalah manusia dalam usia kerja (*Working ages*) yang mampu menyelenggarakan pekerjaan fisik ataupun mental. Hubungan manusia hendaknya dilihat dari segi objek dan tujuan, yaitu manusia insani yang menjadi tujuan daripada segala usaha,

---

<sup>88</sup> *Ibid*, hlm.48.

usaha mana yang dilakukan pula oleh manusia sebagai subjek atau pelaksanaannya. Manusia merupakan factor atau sumber produksi yang berkewajiban memberikan hasil karyanya.

Berdasarkan pasal 21 UU No 5 Tahun 2014, pemerintah memberikan hak kepada pegawai Aparatur Sipil Negara:<sup>89</sup>

- a. Gaji, tunjangan dan fasilitas.
- b. Cuti
- c. Jaminan pensiun dan jaminan hari tua
- d. Perlindungan; dan
- e. Pengembangan kompetensi.

Secara umum kata etika berasal dari bahasa Yunani, yakni “*Ethos*” bahasa Arab yakni “*Akhlaq*”, yang berarti watak, perilaku, adat kebiasaan dalam bertingkah laku. Bentuk jamaknya *ta etha* yang berarti adat istiadat. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, etika adalah ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral (akhlak).<sup>90</sup>

Dengan demikian, tergantung pada situasi dan cara pandangnya, seseorang dapat menilai apakah etika yang digunakan atau diterapkan itu bersifat baik atau buruk. Dalam konteks organisasi administrasi public atau pemerintah, pola-pola sikap dan perilaku serta hubungan antarmanusia dalam organisasi maupun hubungannya dengan pihak luar organisasi pada umumnya diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Etika bagi aparatur pemerintah merupakan hal penting

---

<sup>89</sup> Pasal 21 Undang-Undang Nomor 55 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

<sup>90</sup> Suparman Marzuki, *Etika dan Kode Etik Profesi Hukum*, FH UII Press, Yogyakarta, 2017, Hlm.69.

yang harus dikembangkan karena dengan adanya etika diharapkan mampu untuk membangkitkan kepekaan birokrasi (pemerintah) dalam melayani kepentingan masyarakat.<sup>91</sup>

Pihak pemerintah mempunyai tugas-tugas terhadap masyarakat dengan melaksanakan suatu kebijakan lingkungan dalam bentuk wewenang, yaitu kekuasaan yuridis akan orang-orang pribadi, badan-badan hukum, dan memberikannya kepada pegawai negeri hak dan kewajiban yang dapat dan mereka pegang menurut hukum. Pegawai Negeri sipil sebagai aparatur negara adalah abdi negara dan abdi masyarakat. Sebagai abdi negara, seorang Pegawai negeri terikat dengan segala aturan hukum yang berlaku. Nilai-nilai etika yang harus ditaati oleh Pegawai Negeri Sipil tercemin dalam kewajiban Pegawai Negeri Sipil berdasarkan peraturan perundang-undangan. Kewajiban pegawai negeri adalah segala sesuatu yang wajib dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Bentuk kewajiban tersebut terakumulasi dalam bentuk sikap dan perilaku yang harus dijaga oleh setiap Pegawai Negeri Sipil. Bentuk konkret dari penjabaran itikad baik pemerintah dalam menjunjung tinggi nilai-nilai etika di lingkungan Pegawai Negeri Sipil adalah dicantumkannya kode etik Pegawai Negeri Sipil dan Sumpah/Janji Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang ASN.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> Sri Hartini dan Tedy Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia Edisi Kedua*, Op.cit, hlm.51.

<sup>92</sup> *Ibid*, hlm.52.

### 3. Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara

#### a. Latar Belakang Kebebasan Berserikat

Kebebasan berkaitan dengan hak-hak dasar dan hak asasi manusia. Hak-Hak dasar ini senantiasa merupakan hal yang menarik untuk selalu dikaji. Permasalahan yang terjadi biasanya bersumber dari adanya pertentangan antara hak-hak dasar dan hak asasi yang berkenaan dengan kebutuhan dasar manusia di satu pihak dengan kebebasan dasar penguasa di pihak lain. Hak-hak dasar dan hak asasi tidak bisa dilepaskan dari prinsip kebebasan. Prinsip kebebasan bersifat universal yang meliputi bidang social, ekonomi, budaya, dan politik yang dituangkan dalam berbagai deklarasi dan perjanjian internasional.<sup>93</sup>

Kebebasan mengeluarkan pendapat dan pikiran merupakan indikasi bahwa suatu negara melaksanakan demokrasi. Oleh karena itu, di dalam konstitusinya harus memasukkan aspek peran serta aktif rakyat yang dilandasi persamaan dan kemerdekaan atau kebebasan, Indonesia merupakan salah satu negara demokrasi, hal ini sebagaimana diatur Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yaitu “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”

Salah satu bentuk mengeluarkan pendapat dan pikiran adalah kebebasan untuk berserikat/berkumpul yang merupakan bagian dari

---

<sup>93</sup> *Ibid*, hlm.67.

hak asasi manusia sehingga harus dijamin dan dijunjung tinggi. Masalah dasar dalam hak asasi manusia adalah masih di dalam keterbatasan terdapat kebebasan warga negara untuk turut serta berperan aktif dalam pemerintahan.<sup>94</sup>

Menurut Pasal 1 UU No 8 Tahun 1985, keberadaan organisasi kemasyarakatan tujuan disesuaikan dengan sifat kekhususan yang dijabarkan lebih lanjut dalam program-programnya dalam rangka mencapai tujuan nasional. Organisasi ini sangat diperlukan dalam kehidupan kenegaraan sebab organisasi ini merupakan sarana penyalur aspirasi anggotanya untuk ikut serta berperan dalam rangka mencapai tujuan nasional. Jadi, pembentukan organisasi kemasyarakatan salah satu perwujudan dari kemerdekaan berserikat dan berkumpul bagi warga negara Republik Indonesia yang didasarkan atas sifat kekhususan organisasi kemasyarakatan adalah kesamaan dalam kegiatan, profesi, fungsi, agama, dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.

Di Indonesia, jaminan warga negara terhadap kebebasan untuk berserikat/ berkumpul diatur Pasal 28 UUD NRI tahun 1945, yaitu bahwa kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan, tulisan, serta sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

---

<sup>94</sup> *Ibid*, hlm.68

## **b. Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara dalam Organisasi Politik**

Sejak tanggal 17 Agustus 1945, kedudukan dan peranan pegawai Republik Indonesia, khususnya Pegawai Negeri Sipil adalah sangat penting dan menentukan dalam setiap kegiatan pemerintahan. Dalam hal ini, Pegawai Negeri Sipil sebagai abdi negara, abdi masyarakat, dan pelaksana pemerintahan dituntut untuk menyelenggarakan pembangunan dalam mencapai tujuan nasional. Peranan Pegawai Negeri Sipil begitu besar harus mendapat pembinaan. Pembinaan Pegawai Negeri Sipil baik pada masa demokrasi liberal maupun demokrasi terpimpin, kurang menjadi perhatian. Keadaan ini disebabkan oleh adanya permainan politik yang tidak wajar dari partai atau golongan tertentu sehingga menimbulkan kekacauan berlarut-larut di bidang kepegawaian. Partai atau golongan tertentu berusaha memengaruhi dan menarik Pegawai Negeri Sipil untuk menjadi anggotanya, karena pegawai itu pada umumnya mempunyai jabatan atau kecakapan yang berpengaruh di dalam masyarakat luas.<sup>95</sup>

Akibat tidak adanya pembinaan, sering terjadi diantara pembinaan, sering terjadi di antara pegawai yang satu kantor tetapi tidak satu partai atau golongan, suasana saling curiga mencurigai, saling mencari kesalahan dan sulit diciptakan suasana kerja sama.

---

<sup>95</sup> *Ibid*, hlm.74

Kerja sama dalam suatu organisasi padahal sangat diperlukan untuk kelancaran suatu tugas. Akibatnya banyak pekerjaan menjadi terlantar dan tidak menimbulkan kepuasan masyarakat. Akibat yang lebih parah adalah timbulnya hierarki disiplin dan loyalitas ganda, yaitu disatu pihak seorang pegawai harus tunduk kepada kepala unit kerja sebagai atasan resmi, di lain pihak ia harus tunduk pula kepada atasannya yang tidak resmi, yaitu pimpinan partai politik.

Perjalanan politik masyarakat dan bangsa Indonesia menunjukkan kecenderungan yang sangat kuat bahwa birokrasi atau Pegawai Negeri Sipil khususnya, merupakan instrument politik yang sangat efektif dibangun oleh sebuah rezim guna membesarkan dan mempertahankan kekuasaannya. Hal ini bukanlah suatu hal baru, karena pola pemanfaatan birokrasi sebagai suatu instrument politik rezim terjadi sejak masa pemerintahan kolonial.<sup>96</sup>

Pegawai Negeri Sipil dalam kondisi apapun seharusnya tetap melaksanakan tugas, kewajiban, dan perannya. Peranan Pegawai Negeri Sipil pada masa Demokrasi Terpimpin, justru banyak yang meninggalkan perannya dan ikut dalam permainan politik saat itu. Sebagai reaksi terhadap permainan politik di bidang kepegawaian dan untuk memulihkan kekompakan Pegawai Negeri Sipil sebagai Aparatur Pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan serta pembangunan yang mengutamakan kepentingan

---

<sup>96</sup> Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999, hlm. 230.

negara dan kepentingan umum diatas segalanya.<sup>97</sup> Dan pula kehidupan politik pada masa pasca kemerdekaan yang diwarnai oleh sistem parlementer membawa implikasi yang sangat besar terhadap birokrasi Indonesia.<sup>98</sup>

### c. **Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara pada Era Reformasi**

Akibat permainan politik yang dilakukan pada Orde Baru tentang pegawai negeri dalam partai politik mengakibatkan ketidakseimbangan dalam perolehan suara setiap pemilu. Bahkan ini merupakan sumber konflik dalam partai politik. Kabinet Reformasi Pemerintah Habibie berupaya akan melakukan reformasi di segala bidang, dalam rangka reformasi politik menuju kehidupan politik yang lebih demokratis. Upaya tersebut guna menciptakan pemerintahan yang baik, beribawa, serta bersih, termasuk kedudukan Pegawai Negeri Sipil dalam kehidupan partai politik yang sudah saatnya ditinjau kembali.<sup>99</sup>

Keinginan reformasi Pegawai Negeri Sipil dalam partai politik disebabkan juga seharusnya Pegawai Negeri Sipil sebagai tulang punggung bangsa yang memberikan pelayanan serta pengayoman kepada masyarakat, namun saat pemerintah Orde Baru institusi Pegawai Negeri Sipil merupakan alat politik dan kekuatan

---

<sup>97</sup> Sri Hartini dan Tedy Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia Edisi Kedua*, *op.cit*, hlm.75.

<sup>98</sup> Afan Gaffar, *Op.cit*, hlm.232.

<sup>99</sup> Sri Hartini dan Tedy Sudrajat, *Op.cit*, hlm,86-87.

politik dari Golkar. Apabila Pegawai Negeri Sipil dijadikan kekuatan politik satu partai tertentu, dalam menjalankan tugas dan fungsinya Pegawai Negeri Sipil akan bersifat parsial sehingga tidak akan menjadi netral.<sup>100</sup>

Penyelewangan yang dilakukan Pegawai Negeri Sipil penggunaan jam kerja untuk kampanye, mesin ketik, penggunaan dana kantor, dan sebagainya untuk kepentingan Parpol yang sekarang lebih dikenal dengan *money politics* yang banyak dipraktikkan selama Orde Baru, akibat penyelewengan yang dilakukan itu, tuntutan agar Pegawai Negeri Sipil netral dalam partai politik dalam keanggotaan dan kepemimpinan dalam partai politik adalah wajar selama Orde Baru KORPRI dijadikan mesin politik Golkar. Sedangkan keanggotaan KORPRI sebagian besar adalah Pegawai Negeri Sipil.<sup>101</sup>

Menurut S.F Marbun, makna netralitas adalah sebagai berikut.:<sup>102</sup>

- 1) Bebasnya Pegawai Negeri Sipil dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan partai tertentu atau tidak berperan dalam proses politik. Namun Pegawai Negeri Sipil masih tetap mempunyai hak politik untuk memilih dan berhak untuk dipilih dalam pemilihan umum.

---

<sup>100</sup> Afan Goffar, *op.cit*, hlm.243.

<sup>101</sup> Sri Hartini dan Tedy Sudrajat, *op.cit*, hlm,88

<sup>102</sup> S.F Marbun, *op.cit*, hlm,74.

Namun tidak diperkenankan aktif menjadi anggota dan pengurus partai politik.

- 2) Maksud netralitas yang lain adalah jika seorang Pegawai Negeri Sipil aktif menjadi pengurus partai politik atau anggota legislative, maka ia harus mengundurkan diri. Dengan demikian, birokrasi pemerintahan akan stabil dan dapat berperan mendukung serta merealisasikan kebijakan atau kehendak politik manapun yang sedang berkuasa dalam pemerintahan.

Makna Netralitas tersebut adalah bebasnya Pegawai Negeri Sipil dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan partai tertentu atau tidak berperan dalam proses politik karena dikhawatirkan pegawai tersebut menyalahgunakan penggunaan fasilitas negara untuk kepentingan partai seperti yang telah terjadi pada masa Orde Baru. Akibat netralitas ini, Pegawai Negeri Sipil tidak diberi kesempatan untuk berserikat dalam partai politik.<sup>103</sup>

Sebagaimana diketahui dalam pasal 2 huruf (f) Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 bahwa penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan pada asas netralitas. Menurut penjelasan Pasal 2 huruf (f), yang dimaksud dengan “asas netralitas” adalah bahwa setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari

---

<sup>103</sup> Sri Hartini dan Tedy Sudrajat, *op.cit*, hlm.90.

segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.<sup>104</sup>

Pegawai Negeri Sipil berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan pada masyarakat secara professional jujur, adil, dan mereka dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, serta pembangunan. Kemudian di Pasal 9 dijelaskan bahwa Pegawai ASN melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan instansi pemerintah dan pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.<sup>105</sup>

Realisasi terhadap itikad baik pemerintah dituangkan melalui peraturan perundang-undangan meliputi:

- 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
- 2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik;
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;

<sup>104</sup> Pasal 2 huruf (f) Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

<sup>105</sup> Sri Hartini dan Tedy Sudrajat, *op.cit*, hlm,90.

- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- 6) Surat Edaran Menpan-RB Nomor B/2677/M.PAN-RB/72014 tanggal 04 Juli 2014 tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil.

Hal tersebut memberikan gambaran bahwa di Indonesia pengaturan tentang netralitas telah membatasi aktivitas Pegawai Negeri Sipil di ranah politik dan arena itu, Pegawai negeri Sipil dilarang untuk berperan serta aktif di dalam prosesnya.

