

## **BAB II**

### **TINJUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan Umum Aparatur Sipil Negara (ASN)**

##### **a. Pengertian Aparatur Sipil Negara (ASN)**

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil Bab 1 Ketentuan Umum Pasal 1 ayat (3) yang menyebutkan “Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Perbedaan pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintahan dengan perjanjian kerja ialah masa kerja yang terdapat pada ayat (4) yakni “Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat Pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan”.

Pengertian lain ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil (PNS) dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) yang bekerja pada instansi pemerintah.<sup>1</sup> Pegawai Negeri Sipil (PNS)

---

<sup>1</sup> Lijan Poltak Sinambela, *Kinerja Pegawai Teori, pengukuran, dan Implikasi*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012, hlm. 5.

adalah mereka yang telah memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas sdalam suatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu perundang-undangan dan digaji menurut perundang-undangan yang berlaku.<sup>2</sup> Pegawai Negeri Sipil terdiri dari:

- a. PNS Pusat, yaitu PNS yang gajinya dibebankan pada APBN dan bekerja pada kementerian, lembaga non kementerian, kesekretariatan negara, lembaga-lembaga tinggi negara, instansi vertikal di daerah-daerah, serta kepaniteraan di pengadilan.
- b. PNS Daerah, yaitu PNS yang bekerja dipemerintah daerah dan gajinya dibebankan pada APBD. PNS Daerah terdiri atas PNS Daerah provinsi dan PNS Daerah kabupaten/kota.<sup>3</sup>

Sudah diketahui bersama bahwa kedudukan dan peran ASN yakni untuk menyelenggarakan suatu pemerintahan dan pembangunan dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional. Lancar atau tidaknya penyelenggaraan tugas dan pembangunan nasional sangat tergantung pada kesempurnaan aparatur negara, khususnya Pegawai Negeri Sipil. Maka dari itu untuk mencapai tujuan dari pembangunan nasional yakni mewujudkan masyarakat madani yang demokratis, makmur, taat hukum, adil dan bermoral tinggi diperlukan Pegawai Negeri Sipil yang merupakan unsur aparatur negara yang mempunyai tugas

---

<sup>2</sup> Mohamad, Ismail, *Aktualisasi Pelayanan Prima dalam Kapasitas PNS sebagai Abdi Negara dan Abdi Masyarakat*, Bandung: Mandar Maju, 2003, hlm 32

<sup>3</sup>*Ibid*, hlm 33-34

sebagai abdi masyarakat yang harus menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata kepada masyarakat yang berlandaskan pada Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.<sup>4</sup>

**b. Tugas dan Fungsi Aparatur Sipil Negara (ASN)**

ASN merupakan tumpuan dalam pelaksanaan pemerintahan sesuai dengan tugas dan juga fungsinya masing-masing. Dengan demikian ASN merupakan unsur utama sumber daya manusia yang memiliki peranan yang besar terhadap keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.<sup>5</sup> Idealnya dalam melaksanakan pelayanan terhadap masyarakat ASN harus sesuai dengan kaidah *good and clean governance*, dimana semua elemen pegawai wajib menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik dan bersih sehingga pelayanan yang didapatkan oleh masyarakat dapat sesuai dengan kualitas pelayanan yang diharapkan.

Mengenai tugas pokok, fungsi, dan peran ASN diatur dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Bab IV. Bagian Kesatu Pasal 10 menyebutkan fungsi ASN yakni :

- a. Pelaksana kebijakan publik;
- b. Pelayanan publik;
- c. Perikat dan pemersatu bangsa.

Bagian kedua Pasal 11 menyebutkan mengenai tugas ASN yakni:

---

<sup>4</sup> Mohamad, Ismail, Aktualisasi Pelayanan Prima dalam Kapasitas PNS sebagai Abdi Negara dan Abdi Masyarakat, Bandung: Mandar Maju, 2003, hlm 21

<sup>5</sup> Dessler Gary, Manajemen Sumber Daya Manusia, Jakarta: PT. Prenhallindo, 1997, hlm. 329

- a. Melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Memberikan pelayanan public yang professional dan berkualitas; dan
- c. Memperekat persatuan dan kesatuan Negara Republik Indonesia.

Bagian Ketiga Pasal 12 membahas mengenai peran ASN yaitu Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksanaan, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintah dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik professional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Selain tugas pokok, fungsi, dan peran yang disebutkan di atas, ASN juga memiliki hak dan kewajiban telah diatur dalam Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Pasal 21 Undang-undang tersebut mengatur mengenai Hak ASN yakni:

- a. Gaji,tunjangan, dan fasilitas;
- b. Cuti;
- c. Jaminan pension dan jaminan hari tua;
- d. Perlindungan; dan pengembangan kompetensi

Kewajiban ASN diatur dalam Pasal 23 UU tersebut diatas, yang menyebutkan:

- a. Setia dan taat pada Pancasila, UUD RI 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah sah;
- b. Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. Melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang 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 didalam maupun diluar kedinasan;
- g. Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- h. Bersedia ditempatkan diseluruh wilayah NKRI.

## **B. Tinjauan Umum Asas Netralitas**

### **a. Pengertian Asas Netralitas**

W.J.S. Poerwadarminta (2003) dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia dijelaskan bahwa pengertian Independensi adalah “Merdeka; berdiri sendiri.”<sup>6</sup> Apabila dikaitkan dengan penyelenggaraan pemilu, netralitas dapat juga diartikan dengan sikap tidak memihak terhadap sesuatu apapun atau tidak terlibat yang

---

<sup>6</sup> PoerwaDarminta, Kamus Umum Bahasa Indonesia, Jakarta: Balai Pustaka, 1976.

ditunjukkan birokrasi pemerintahan dalam masa kampanye kandidat pasangan calon diajang pemilu baik secara diam-diam maupun secara terang-terangan<sup>7</sup>. Dalam konteks ini netralitas diartikan sebagai tidak terlibatnya pegawai negeri sipil dalam pemilihan pasangan calon politik dalam pemilu secara aktif maupun pasif.

La Ode Muh. Yamin mengatakan ada dua indikator utama dari netralitas politik, yaitu:

- a. Tidak terlibat, dalam arti tidak menjadi tim sukses calon kandidat pada masa kampanye atau menjadi peserta kampanye baik dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;
- b. Tidak memihak, dalam arti tidak membantu dalam membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan salah satu pasangan calon, tidak mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap salah satu pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkup unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat, serta tidak membantu dalam menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatan dalam rangka pemenangan salah satu calon pasangan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Muh. Amin, La Ode. Netralitas birokrat pemerintahan pada Dinas Pendidikan Kota Makassar dalam pilukada di kota makassar (pemilihan Walikota Makassar tahun 2008). <http://103.195.142.17/handle/123456789/6824>, diakses pada 10 Oktober 2019, pukul 19.00 wib

<sup>8</sup> *Ibid.*

## **b. Netralitas Aparatur Sipil Negara**

Netralitas atau *neutrality* (kenetralan) berasal dari kata yang berarti murni. Murni dalam hal ini disamakan dengan tidak memihak. Sedangkan asas netralitas adalah bahwa setiap pegawai aparatur sipil negara tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.<sup>9</sup> Asas netralitas dalam hal ini adalah tidak terlibatnya ASN pada penyelenggaraan pemilu, baik pemilihan umum legislative dan eksekutif maupun pemilihan umum kepala daerah.

Netralitas pegawai ASN adalah kebijakan politik yang melarang ASN untuk terlibat politik praktis atau harus netral dalam berpolitik karena posisinya sebagai pelayan masyarakat.<sup>10</sup> Dengan demikian diharapkan ASN akan terbebas dari pengaruh kepentingan partai politik ataupun partisipan pemilu lainnya, sehingga ASN tidak akan ikut berperan dalam proses politik praktis, meskipun tetap memiliki hak politiknya untuk memilih dan untuk dipilih dalam pemilihan umum sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Penjabaran lain berkenaan dengan asas netralitas ASN yaitu pegawai ASN melaksanakan birokrasi pemerintahan secara professional dan berintegritas sehingga terciptanya birokrasi yang stabil dan mampu mencapai kinerja yang ditargetkan oleh pemerintahan yang berjalan. Apabila ada pegawai ASN yang menjadi

---

<sup>9</sup> Pasal 2 huruf f Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

<sup>10</sup> Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

pengurus partai politik atau anggota legislative, maka dia diharuskan untuk mengundurkan diri.

Peraturan-peraturan yang berlaku memiliki batasan-batasan untuk menjaga aspek kepastian, keadilan, dan kegunaan hukum. Artinya tidak ada peraturan hukum yang keberlakuannya mutlak sepanjang zaman, sehingga perlu dilakukannya perubahan dan pembaharuan hukum untuk memenuhi tuntutan zaman.<sup>11</sup>

### **c. Larangan bagi Aparatur Sipil Negara**

Usaha mencapai tujuan nasional memerlukan adanya pegawai negeri sipil yang memelihara tata tertib dan profesionalitas dalam tugas sebagai unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. ASN diharapkan dapat bersatu padu, bermental baik, berwibawa, berdaya guna, berhasil guna, bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme, bermutu tinggi dan sadar akan tanggung jawab untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan.

Larangan yang tidak boleh dilanggar oleh pegawai negeri sipil sebagai berikut :<sup>12</sup>

1. Menyalahgunakan wewenang;
2. Menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain;

---

<sup>11</sup> Chaidir, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, Yogyakarta : Total Media, 2008, hlm. 294

<sup>12</sup> Pasal 4 Peraturan Pemerintah RI Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil



3. Tanpa izin pemerintah menjadi pegawai atau bekerja untuk negara lain dan/atau lembaga atau organisasi Internasional;
4. Bekerja pada perusahaan asing, konsultan asing, atau lembaga swadaya masyarakat asing;
5. Memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang-barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen atau surat berharga milik negara secara tidak sah;
6. Melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain didalam maupun diluar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan atau pihak lain yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara;
7. Memberi atau menyanggupi akan memberi sesuatu kepada siapapun baik secara langsung maupun tidak langsung dengan dalih untuk diangkat dalam tingkat jabatan tertentu;
8. Menerima hadiah atau suatu pemberian apa saja dari siapapun juga yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaannya;
9. Bertindak sewenang-wenang terhadap bawahannya;
10. Melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan yang dapat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayani sehingga mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani;
11. Menghalangi berjalannya tugas kedinasan;

12. Memberikan dukungan kepada calon Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara:
  - a. Ikut serta sebagai pelaksana kampanye;
  - b. Menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;
  - c. Sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; dan/atau
  - d. Sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
13. Memberikan dukungan kepada calon Presiden dan Wakil Presiden dengan cara:
  - a. Membuat keputusan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
  - b. Mengadakan kegiatan mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat;
14. Memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan

cara memberikan surat dukungan disertai foto kopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk sesuai peraturan perundang-undangan; dan

15. Memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dengan cara:

- a. Terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
- b. Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;
- c. Membuat keputusan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
- d. Mengadakan kegiatan mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

Sanksi bagi Pegawai Negeri Sipil yang melanggar aturan telah tercantum dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah RI Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil seperti sebagai berikut:<sup>13</sup>

(1) Tingkat hukuman disiplin terdiri dari:

---

<sup>13</sup> *Ibid*, Pasal 7

- a. Hukuman disiplin ringan;
  - b. Hukuman disiplin sedang; dan
  - c. Hukuman disiplin berat.
- (2) Jenis hukuman disiplin ringan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri dari:
1. Teguran lisan;
  2. Teguran tertulis; dan
  3. Pernyataan tidak puas secara tertulis.
- (3) Jenis hukuman disiplin sedang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri dari:
1. Penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun;
  2. Penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun; dan
  3. Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun.
- (4) Jenis hukuman disiplin berat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c terdiri dari:
1. Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun;
  2. Pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;
  3. Pembebasan dari jabatan;
  4. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS; dan

5. Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

**d. Peraturan tentang Asas Netralitas Aparatur Sipil Negara**

Netralitas diharapkan terwujud dalam manajemen system kepegawaian sehingga perlu adanya:

- a. Stabilitas, yang menjamin agar setiap PNS tidak perlu kuatir akan masa depannya serta ketenangan dalam mengejar karier.
- b. Balas jasa yang sesuai untuk menjamin kesejahteraan PNS beserta keluarganya. Sehingga keinginan untuk melakukan korupsi, baik korupsi jabatan maupun korupsi harta, menjadi berkurang, kalau tidak mungkin dihapuskan sama sekali.
- c. Promosi dan mutasi yang sistematis dan transparan, sehingga setiap PNS dapat memperkirakan kariernya dimasa depan serta bias mengukur kemampuan pribadi.

Pemerintah telah menetapkan kebijakan untuk menegakkan prinsip netral dan tidak memihak, dengan menerbitkan pengaturan diantaranya:

- a. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Pasal 3 ayat (1) – (3):

(1) Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsure aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil dan merata dalam

penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan.

(2) Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepadamasyarakat.

(3) Untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

b. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil menjadi anggota Partai Politik pada Pasal 2 dan Pasal 3.

Pasal 2:

(1) Pegawai Negeri Sipil dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

(2) Pegawai Negeri Sipil yang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik diberhentikan sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Pasal 3:

(1) Pegawai Negeri Sipil yang akan menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik wajib mengundurkan diri sebagai Pegawai Negeri Sipil.

(2) Pegawai Negeri Sipil yang mengundurkan diri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diberhentikan dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.

(3) Pemberhentian sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) berlaku terhitung mulai akhir bulan mengajukan pengunduran diri.<sup>14</sup>

Pasal 59 ayat (5) bagian g Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan dimana Partai Politik atau gabungan partai politik pada saat mendaftarkan calon, wajib menyerahkan: “Surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri bagi calon yang berasal dari Pegawai Negeri Sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.<sup>15</sup>

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Dimana Larangan pada bagian Kedua Pasal 4 ayat (12) yaitu Larangan memberikan dukungan kepada Calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara:

- a. Ikut serta sebagai pelaksana kampanye;
- b. Menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut Pegawai Negeri Sipil;

---

<sup>14</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil menjadi anggota Partai Politik

<sup>15</sup> Diakses dari [www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id) pada tanggal 22 Agustus 2019, pukul 16.50 wib

c. Sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan Pegawai Negeri Sipil lainnya;

d. Sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara.<sup>16\</sup>

Surat Edaran MenPan Nomor 7 Tahun 2009 tentang Netralitas

Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Umum:

a. PNS yang mencalonkan secara perseorangan menjadi anggota DPD, Presiden/Wakil Presiden, atau Kepala Daerah / Wakil Kepala Daerah.

b. PNS yang mencalonkan secara perseorangan menjadi anggota Dewan Perwakilan Daerah harus mengundurkan diri sebagai PNS.

c. PNS yang mencalonkan secara perseorangan menjadi Presiden/Wakil Presiden harus mengundurkan diri dari jabatan negeri.

d. PNS yang mencalonkan secara perseorangan menjadi Kepala/Wakil Kepala Daerah harus mengundurkan diri dari jabatan negeri.

e. PNS dilarang memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, dengan cara:

a) Ikut serta sebagai pelaksana kampanye;

b) Menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai/Pegawai Negeri Sipil;

---

<sup>16</sup> Diakses dari [www.depkeu.go.id](http://www.depkeu.go.id) pada tanggal 22 Agustus 2019, pukul 14.30 WIB



- c) Sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan Pegawai Negeri Sipil di lingkungan kerjanya;
- d) Sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
- e) Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon pasangan selama masa kampanye;
- f) Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap calon pasangan yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan dan pemberian barang kepada Pegawai Negeri Sipil dalam lingkungan kerjanya, anggota keluarga dan masyarakat.

### **C. Tinjauan Umum Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)**

Keberadaan Badan Pengawas Pemilu menjadi ciri khas negara Indonesia. Di negara lain tidak memiliki badan pengawas yang independen seperti yang ada di Indonesia, Karena pengawasan dilakukan oleh komisi pemilihan umum yang sekaligus menjadi penyelenggara pemilu, yang menjadikan komisi tersebut memiliki "*power quasiyudisial*" sehingga dapat memutus pelanggaran pemilu.<sup>17</sup>

Keberadaan Bawaslu di Indonesia dimulai sejak berlakunya Undang-undang Nomor 2 tahun 1990 Tentang Perubahan Undang-undang

---

<sup>17</sup> Harun Husein, *Pemilu Indonesia; Fakta, Angka, Analisis, dan Studi Banding*, Jakarta: Perludem, 2014, hal. 600

Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota Badan Permusyawaratan Rakyat atau Perwakilan Rakyat, sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1975.<sup>18</sup>

Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum Pasal 1 ayat 16 menyatakan bahwa Bawaslu adalah lembaga penyelenggara yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu diseluruh wilayah NKRI. Bawaslu memiliki perangkat organisasi yang diantaranya Bawaslu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Kabupaten/Kota, Bawaslu kecamatan, Panwaslu kecamatan, dan pengawas pemilu lapangan yang berada didesa atau kelurahan serta pengawas pemilu luar negeri yang bertugas diwilayah luar negeri.

Bawaslu menjadi satu-satunya lembaga yang berhak untuk menerima laporan dari masyarakat, melakukan kajian terhadap dugaan pelanggaran tersebut serta meneruskannya kepada pihak-pihak terkait (KPU, Kepolisian, dan DKPP). Lebih jelasnya bawaslu berserta jajarannya yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran untuk terwujudnya pemilu yang demokratis.

Pengawasan pemilu menurut Pasal 1 Angka 25 Peraturan Bawaslu Nomor 21 Tahun 2018 tentang Pengawasan Pemilihan Umum adalah kegiatan mengamati, mengkaji, memeriksa dan menilai proses penyelenggaraan pemilu sesuai peraturan perundang-undangan. Lebih

---

<sup>18</sup> *Ibid, hlm 601*

lanjut dalam Pasal 2 termaktub bahwa pengawasan pemilu bertujuan untuk:

- a. Memastikan terselenggaranya pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan berkualitas, serta dilaksanakannya peraturan perundang-undangan mengenai pemilu secara menyeluruh;
- b. Mewujudkan pemilu yang demokratis; dan
- c. Menegakkan integritas, kredibilitas penyelenggara, transparansi penyelenggaraan dan akuntabilitas hasil pemilu.

Lebih lanjut dalam Pasal 8 Ayat (1) Peraturan Bawaslu Nomor 21 Tahun 2018 disebutkan bahwa Pengawasan Pemilu dilaksanakan dengan menggunakan strategi pencegahan dan tindakan. Pencegahan pelanggaran adalah tindakan, langkah-langkah, upaya mencegah secara dini terhadap potensi pelanggaran yang mengganggu integritas proses dan hasil pemilu sesuai Pasal 1 Angka 26.

Penindakan adalah serangkaian proses penanganan pelanggaran yang meliputi temuan, penerimaan laporan, pengumpulan alat bukti, klarifikasi, pengkajian dan/atau pemberian rekomendasi, serta penerusan hasil kajian atas temuan/laporan kepada instansi yang berwenang untuk ditindaklanjuti yang tertulis pada Pasal 1 angka 27 Peraturan Bawaslu Nomor 21 tahun 2018 tersebut.

Kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu pada tiap tingkatan adalah:

1. Pengawasan terhadap persiapan penyelenggaraan pemilihan umum antara lain:
  - a. Jadwal tahapan;
  - b. Logistik Pemilu;
  - c. Sosialisasi;
  - d. Daerah pemilihan dan jumlah kursi.
2. Pengawasan terhadap penyelenggara;
3. Pengawasan Pemilu yakni berkenaan dengan:
  - a. Daftar pemilihan;
  - b. Partai Politik;
  - c. Penetapan peserta;
  - d. Pencalonan;
  - e. Kampanye;
  - f. Logistik Pemilu;
  - g. Pungut hitung suara;
  - h. Pergerakan surat suara;
  - i. Rekapitulasi suara;
  - j. Pungut hitung suara (ulang, lanjutan dan susulan);
  - k. Penetapan hasil pemilu
  - l. Pengawasan terhadap tindak-lanjut temuan dan laporan pelanggaran;
  - m. Pengawasan terhadap putusan pengadilan dan DKPP serta pelaksanaan rekomendasi pengawas pemilu.

#### **D. Tinjauan Umum Pengawasan**

Pengawasan harus dilaksanakan dalam rangka untuk mewujudkan pemerintahan yang baik. Karena tidak jarang dalam penyelenggaraan pemerintahan masih terdapat pejabat pemerintah ataupun pejabat tata usaha negara yang dalam menjalankan tugasnya melakukan perbuatan “tercela” yang melanggar hukum, sehingga dapat menyebabkan kerugian dan juga keresahan bagi individu maupun masyarakat.

Penegakan proses pengawasan diharapkan dapat mengurangi atau bahkan menghilangkan perbuatan “tercela” dari pejabat pemerintahan yang dapat merugikan individu atau masyarakat serta bertujuan untuk pencegahan supaya tidak terulang kembali perbuatan-perbuatan yang merugikan tersebut. Pengawasan sendiri terbagi menjadi beberapa macam, yakni:

##### **a. Pengawasan politik**

Pengawasan politik sering juga disebut dengan legislatif kontrol, yang pengertiannya adalah pengawasan yang dilakukan oleh DPR terhadap pemerintah sesuai dengan tugas, wewenang, dan haknya.<sup>19</sup> Dari pengertian tersebut dapat diketahui bahwasanya subjek dari pengawasan politik adalah lembaga DPR, dan objeknya pemerintahan dalam melaksanakan tugas, wewenang, dan haknya.

---

<sup>19</sup>Nur cholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo, 2005, hlm 330

Dasar hukum penyelenggaraan pengawasan politik oleh DPR di Indonesia terdapat didalam Pasal 20A UUD NRI 1945 ayat (1) yang menyatakan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan”, dimana hal tersebut kemudian dipertegas kembali di dalam Lampiran Impres angka 1 huruf e, dimana dikatan bahwa “Pengawasan legislatif adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat terhadap kebijaksanaan dan pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan”.

Secara umum, Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 tersebut memberi landasan konstitusional bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Berdasarkan ketiga fungsi tersebut, kepada anggota DPR secara kolektif, diberikan hak-hak berupa Hak Interpelasi, Hak Angket, dan Hak Menyatukan Pendapat.

Kelebihan dari penerapan pengawasan politik ini sendiri bahwa pengawasan politik telah diatur secara tegas oleh UUD 1945, maka pengawasan politik mempunyai kekuatan yang absolut dan terlegitimasi dengan kuat. Hal ini mendukung pengawasan politik untk menjamin adanya sistem *check and balances* terhadap lembaga eksekutif untuk menjaga keseimbangan dan mencegah terjadinya hal-hal yang dapat merugikan masyarakat untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik. Namun disisi lain

pengawasan politik juga memiliki kelemahan, apabila fraksi-fraksi dalam DPR didominasi oleh partai-partai pendukung eksekutif. Karena terdapat suatu *conflict in interest* yang terjadi di antara mereka, sehingga pengawasan akan menjadi sia-sia meskipun dilaksanakan.

Kewenangan DPR dalam melaksanakan pengawasan politik, yaitu:

- 1) Mengundang pejabat-pejabat dilingkungan pemerintah daerah untuk dimintai keterangan, pendapat, dan juga saran;
- 2) Menerima, meminta, dan mengusahakan untuk memperoleh keterangan dari pejabat/pihak-pihak terkait;
- 3) Meminta pihak-pihak tertentu melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan;
- 4) Memberi saran mengenai langkah-langkah preventif dan represif kepada pejabat yang berwenang.

Dilihat dari tugas dan fungsi lembaga- lembaga politik dalam melakukan pengawasan politis, dapat disimpulkan bahwa objek pengawasan oleh lembaga-lembaga politik baik DPR, DPD, maupun DPRD adalah tindakan pemerintah (pejabat pemerintah) yang melaksanakan perintah Undang- Undang sesuai dengan lingkup kewenangannya. Artinya DPR dan DPD dapat mengawasi tindakan pejabat pemerintah di tingkat pusat, sementara DPRD hanya di tingkat daerah, baik Provinsi maupun Kabupaten/ Kota.

Agar pengawasan politik ini dapat berjalan dengan efektif, harus dibarengi dengan kemampuan yang memadai baik oleh anggota DPR, DPD, maupun DPRD untuk melakukan pengawasan. Sebab jika mereka tidak memiliki kemampuan untuk melakukan pengawasan dengan baik, yang bisa disebabkan oleh lemahnya mental untuk mengawasi dan perasaan enggan atau segan untuk mengawasi karena ada rasa pekeuh (tidak sampai hati) atau karena faktor keluarga, maka roda pemerintahan tidak akan berjalan dengan baik pula dan praktek- praktek "busuk" seperti korupsi bisa terus terjadi bahkan tidak hanya dilakukan oleh pejabat yang melaksanakan pemerintahan, tetapi juga oleh pengawas itu sendiri.

b. Pengawasan sosiologis

Pengawasan sosial adalah seluruh pengaruh kekuatan masyarakat yang menjaga terbinanya pola-pola kelukan dan kaidah-kaidah sosial milik masyarakat. Yang dimaksud dengan "seluruh pengaruh kekuatan masyarakat" yakni bahwa yang memegang pengawasan bukan terutama kekuatan-kekuatan parsial dan berdiri sendiri, melainkan seluruh lapisan masyarakat. Dalam organisasi sosial (masyarakat) didapati sejumlah besar bagian yang masing-masing mendapat tempatnya sendiri berserta fungsi dan kompetisinya masing-masing yang tentunya dalam bertindak harus



patuh pada norma-norma dan aturan yang telah disepakati, baik secara tertulis maupun secara tidak tertulis.

Tiap bagian organ masyarakat tersebut tidak hanya menaati norma-norma dan aturan-aturan yang ada, tetapi juga bertindak sebagai pengawasa yang diwujudkan dalam teguran dan hukuman terhadap anggota-anggota yang melanggarnya. Jadi, secara sadar ataupun tidak sadar masing-masing bertindak menjadi sebagai pengawas sosial.

c. Pengawasan yuridis

Pengawasan yuridis merupakan pengawasan dalam bentuk represif yang terbatas pada penilaian dari segi hukumnya saja. Pengawasan yuridis merupakan salah satu unsur yang efektif untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kewenangan oleh pemerintah, kontrol yudisial ini yang mendasari konsepsi eksistensi kekuasaan kehakiman, baik Peradilan Tata Negara dan Mahkamah Agung (Peradilan Tata Usaha Negara) yang tujuannya merupakan pelembagaan kontrol yudisial terhadap tindakan pemerintah dan menyelesaikan sengketa ketatanegaraan maupun administrasi antara pemerintah dan warga negara yang merasa dirugikan oleh adanya peraturan perundang-undangan.<sup>20</sup>

d. Pengawasan ombudsman

---

<sup>20</sup> Tanto Lailam, "Pengawasan Yuridis Dalam Rangka Mewujudkan Sistem Penyelenggaraan Negara Yang Konstitusional", *Keadilan Progresif*, Vol. 2 No. 1 (2011), hlm. 38

Pasal 2 Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman menegaskan bahwa “Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya”. Kemudian dalam Pasal 6 disebutkan bahwasanya fungsi Ombudsman yaitu mengawasi penyelenggaraan pelayanan public yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu.

Apabila memperhatikan fungsi ombudsman seperti yang telah disebutkan diatas, maka Ombudsman sesungguhnya merupakan salah satu unsur dalam sistem pengawasan di Indonesia yaitu unsur pengawasan masyarakat. Pada sistem pengawasan Ombudsman, partisipasi masyarakat adalah syarat yang penting dan utama. Dengan begitu untuk mencapai tujuannya (mewujudkan *good governance*) Ombudsman Indonesia bertugas antara lain mengupayakan partisipasi masyarakat dengan menciptakan keadaan yang kondusif bagi terwujudnya birokrasi sederhana yang bersih, pelayanan umum yang baik, penyelenggaraan peradilan yang efisien dan professional termasuk proses peradilan yang

independen dan fair sehingga dapat dijamin tidak akan ada keberpihakan.<sup>21</sup>

Pengawasan oleh Ombudsman adalah pengawasan yang riil, yaitu pengawasan untuk memperoleh pelayanan sebaik-baiknya dari aparat pemerintah. Masyarakat memiliki hak untuk mengawasi dan menilai apakah mandate yang diberikan kepada pemerintah untuk menjalankan pemerintahan serta memberikan kesejahteraan masyarakat telah dilaksanakan dengan baik atau belum. Dengan demikian pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman pada dasarnya berbasis pada pengawasan masyarakat.<sup>22</sup>

## **E. Tinjauan Umum Pemilihan Umum (PEMILU)**

### **a. Pengertian Pemilihan Umum**

Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum menyatakan Anggota DPR, DPD, dan DPRD dalam Pasal 1 ayat 1 menyebutkan pengertian Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Kemudian Menurut R. William Liddle, pengertian pemilu ialah :

---

<sup>21</sup> Antonius Sujata dan Surahman, *Ombudsman Indonesia di tengah Ombudsman Internasional*, Jakarta: komisi Ombudsman Nasional, 2002, hal. 88

<sup>22</sup> Ayu Desiana, "Analisis Konsep Pengawasan Ombudsman terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik", *INOVATIF Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 6, No. 2, (2013), hlm. 175

*“Dalam system pemerintahan demokrasi, Pemilu sering dianggap sebagai penghubung antara prinsip kedaulatan rakyat dan praktik pemerintahan oleh sejumlah elit politik. Setiap warga negara yang dapat memilih wakil-wakil mereka di parlemen, termasuk para pimpinan pemerintahan. Kepastian bahwa hasil pemilihan itu mencerminkan kehendak rakyat diberikan oleh seperangkat jaminan yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemilu.”<sup>23</sup>*

Samego menyatakan pemilu dapat disebut juga sebagai pasar politik (*political market*). Lebih lanjut beliau menegaskan bahwa: *“Pemilu adalah pasar politik tempat individu atau masyarakat berinteraksi untuk melakukan kontrak sosial (perjanjian masyarakat) antara peserta pemilu (partai politik) dengan pemilih (rakyat) yang memiliki hak pilih setelah terlebih dahulu melakukan serangkaian aktivitas politik yang meliputi kampanye dsb.guna meyakinkan pemilih sehingga pada pencoblosan dapat melakukan pilihannya terhadap salah satu parpol yang menjadi peserta pemilu untuk mewakilinya dalam badan legislative maupun eksekutif.”<sup>24</sup>*

Pemilu adalah salah satu hak asasi warga negara yang sangat prinsipal, karenanya dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi adalah suatu keharusan bagi pemerintah untuk melaksanakan

---

<sup>23</sup> Efriza, *Political Explore*, Bandung: Alfabeta, 2012, hlm. 358

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm. 359

pemilu, sesuai dengan asas bahwa rakyatlah yang berdaulat, maka semuanya harus dikembalikan kepada rakyat dan rakyatlah yang menentukan.<sup>25</sup> Hal itu berhubungan dengan pendapat Moh. Mahfud MD yang mengatakan bahwa kedaulatan rakyat mengandung pengertian adanya pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat, dan menunjukkan bahwa pemerintahan dari rakyat mengandung pengertian yang berhubungan dengan pemerintahan yang sah dan diakui.

Pemilu juga merupakan salah satu metode politik, dimana masyarakat memilih para wakil dan pemimpin mereka. Yang tidak lain adalah anggota-anggota lembaga perwakilan (legislatif) dan kepala pemerintahan (eksekutif). Pemilu menunjukkan bahwa kekuasaan politik berasal dari rakyat dan dipercayakan demi kepentingan rakyat, dan kepada rakyatlah para pejabat yang terpilih dalam pemilu bertanggungjawab atas tindakan-tindakannya.

Pemilu sejatinya merupakan proses demokratis sebuah bangsa. Karena dengan adanya Pemilu dapat menyalurkan hasrat rakyat untuk memberikan suaranya kepada negaranya sehingga rakyat merasa sudah memberikan suaranya kepada negaranya, sehingga dengan begitu rakyat merasa sudah berpartisipasi dalam bidang politik dan bernegara serta memberikan ruang gerak bagi

---

<sup>25</sup>Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 1983, hlm. 329

pemerintah dan penguasa supaya tidak dilabeli *otoriter*. Menurut Dieter Noelen fungsi pemilu yang kompetitif ada tiga yakni:

- 1) Para pemilih dapat mengekspresikan kepercayaannya kepada seseorang yang dipilihnya;
- 2) Dapat memilih parlemen yang baik dan responsif;
- 3) Pemerintahan yang terpilih dapat dikontrol, dipilih, dan digulingkan.

**b. Asas dan Fungsi Pemilihan Umum (Pemilu)**

Asas-asas pemilu diantaranya :

- a. Berkala; pemilu dilaksanakan secara teratur sesuai dengan konstitusi dan ketentuan yang diatur oleh negara terkait.
- b. Langsung; pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara dalam memilih wakil-wakil yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat dan dipemerintahan.
- c. Umum; pemilu diikuti oleh setiap orang yang sudah memenuhi syarat.
- d. Bebas; ketika memberikan suara, pemilih tidak mendapat tekanan dari pihak manapun yang mengintimidasi ketika pemungutan suara.
- e. Rahasia; kerahasiaan pemberi suara atas calon yang dipilih tidak akan diketahui oleh siapapun.

- f. Jujur; tidak diperbolehkan terjadi kecurangan dalam bentuk apapun ketika penyelenggaraan pemilu, baik penyelenggara maupun partisan pemilu lainnya.
- g. Adil; perlakuan yang sama akan didapat oleh penyelenggaraan dan peserta setiap diadakan pemilu.<sup>26</sup>

Fungsi Pemilu menurut Haywood dirumuskan menjadi dua perspektif, yaitu: <sup>27</sup>

- a. Perspektif *bottom-up*;

Pemilu dalam perspektif ini dilihat sebagai sarana dimana politisi dapat dipanggil untuk bertanggung jawab dan ditekan agar mau mengantarkan kebijakan dan merefleksikan opini public. Termasuk dalam perspektif *bottom-up* diantaranya adalah fungsi pemilu sebagai rekrutmen politisi dan membentuk pemerintahan.

- b. Perspektif *top-down*;

Perspektif ini menyatakan bahwa elit mampu melakukan kontrol terhadap rakyat agar tetap tenang, tunduk dan mau diperintah. Selain itu, pemilu juga menjadi sarana dimana elit dapat memanipulasi dan mengontrol massa. Sehingga dalam perspektif ini pemilu memberikan legitimasi terhadap kekuasaan.

---

<sup>26</sup> Adrianus Pito, Toni dkk, *Mengenal Teori-teori Politik*, Bandung: Nuansa Cendekia, 2013, hlm. 311-312

<sup>27</sup> Pamungkas, Sigit, *Perihal Pemilu*, Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan UGM, 2009, hlm. 4-5

Fungsi pertama pemilu sebagai arena pengelolaan konflik kepentingan dan yang kedua sebagai sarana menciptakan kohesi dan solidaritas sosial. Menurut Dieter Nohlen fungsi pemilihan umum didalam sistem demokrasi adalah:<sup>28</sup>

- a. Melegitimasi system politik dan pemerintahan yang berisikan atau terdiri atas satu partai atau koalisi partai;
- b. Mentransfer kepercayaan orang-orang dan partai politik;
- c. Rekrutmen elit politik;
- d. Representasi opini dan kepentingan pemilih;
- e. Menghubungkan institusi negara dengan pilihan pemilihnya;
- f. Mobilisasi pemilih atau orang yang mempunyai hak pilih sebagai nilai-nilai sosial, tujuan politik dan program-program politik dan kepentingan partai politik;
- g. Menumbuhkan kesadaran politik masyarakat dengan mengklarifikasi problem-problem politik dan alternative penyelesaiannya);
- h. Menghubungkan konflik politik dalam prosedur penyelesaian damai;
- i. Integrasi dari pluralitas sosial dan menyatukan keinginan masyarakat untuk ditetapkan sebgai kegiatan politik;
- j. Meningkatkan kompetisi kekuasaan politik yang berdasarkan pada alternative program-program politik;

---

<sup>28</sup> Dieter Nohlen, *Elections, electoral systems, democracy, and social change*, Jerman: Friedrich Ebert Stiftung, 1993, hlm. 12



- k. Menemukan keputusan terhadap kepemimpinan pemerintahan berasal dari mayoritas parlemen;
- l. Mendirikan oposisi yang memiliki kapabilitas sebagai pengontrol;
- m. Pergantian kekuasaan.

Delapan prinsip pemilu demokratis ini yang kemudian dijadikan sebagai basis para *observer* pemilu internasional untuk melakukan *monitoring* dan penilaian terhadap kualitas pemilu yang diselenggarakan. Delapan prinsip pemilu demokratis di antaranya adalah sebagai berikut :<sup>29</sup>

1. ***Periodic Elections***, Pemilu yang demokratis haruslah menyelenggarakan pemilu dengan interval waktu yang regular dan ditetapkan dengan Undang-undang.
2. ***Genuine Elections***, Pemilu akan menjadi demokratis jika pemilu tersebut diadakan pada lingkungan sosial politik yang kondusif, dimana kebebasan asasi dijunjung tinggi dan pluralisme politik bisa tumbuh. Pluralisme politik disini diartikan dimana ada jaminan partisipasi dan kompetisi yang terbuka antar partai politik peserta pemilu maupun kandidat politik. Dengan adanya pluralisme politik warga negara memiliki pilihan yang bervariasi, sehingga mereka memiliki pilihan alternatif jika dihadapkan pada petahana yang menurut

---

<sup>29</sup> Prof. Ramlan Surbakti dan Hari Fitrianto, *Transformasi Bawaslu dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pemilu*, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2015, hal 8-10

mereka tidak representatif atau tidak bekerja sesuai dengan visi politik saat kampanye. Pada poin ini, pemilu mampu menjadi instrumen warga negara untuk menghukum partai politik maupun kandidat politik dengan cara tidak memilihnya lagi.

3. ***Free Elections***, Prinsip ketiga dari pemilu demokratis adalah pemilu yang bebas. Dimensi pemilu yang bebas sangat lekat pada hak kebebasan dan politik warga negara, kebebasan mengungkapkan ekspresi, pendapat dan pilihan politiknya, kebebasan untuk bergerak dan berserikat. Konteks kebebasan politik warga negara dalam pemilu adalah memiliki kebebasan untuk terlibat secara aktif sebagai anggota partai politik peserta pemilu, kandidat politik, maupun terlibat dalam aktivitas kampanye. Selain itu warga negara juga memiliki kebebasan untuk turut serta memantau dan mengawasi proses dan tahapan pemilu. Pemilu yang bebas juga diharuskan menganut prinsip kebebasan pers. Media harus dibebaskan untuk mengekspos berita pemilu secara bebas, netral, dan berimbang.
4. ***Fair Elections***, Pemilu yang demokratis adalah pemilu yang mampu menjamin kontestasi yang berkeadilan dan menjunjung kesetaraan. Berkeadilan dalam hal ini dimaksudkan: Pertama, kerangka hukum pemilu didesain berdasarkan prinsip imparial dalam artian tidak menguntungkan salah satu pihak yang

berkompetisi. Penegakan hukum pemilu juga harus tidak tebang pilih, semua peserta pemilu harus diperlakukan sama di depan hukum pemilu. Kedua, Regulasi dana kampanye yang tegas dan transparan, harus ada pemisahan yang jelas mana yang menjadi aset publik dan aset peserta pemilu, melarang penggunaan dana publik dan aset publik untuk kepentingan kampanye. Pengaturan batasan dana kampanye juga menjadi isu penting, untuk menjamin kontestasi yang berkeadilan. Ketiga, bias Media merupakan hal yang harus dikhawatirkan dalam Pemilu. Karena pemberitaan yang timpang atau memiliki kecenderungan yang memihak, secara langsung mendiskriminasi peserta pemilu yang lain. Media haruslah menjalankan perannya sebagai salah satu pilar demokrasi dengan menjadi watchdog yang mampu memberikan informasi yang imparial, netral, dan berimbang. Keempat, Penyelenggara pemilu harus profesional, netral, dan efektif. Adanya jaminan bagi peserta pemilu dan masyarakat yang bertindak sebagai pemantau dan pengawas untuk memastikan tidak ada manipulasi maupun kecurangan pada saat pemberian suara, penghitungan suara, dan tabulasi suara, sehingga ada kepastian setiap suara dihitung (every vote count). Setiap keberatan terhadap hasil pemilu haruslah mendapatkan keadilan dan kepastian hukum melalui peradilan.

5. ***Universal Suffrage***, Pemilu demokratis harus mampu menjamin hak memilih dan dipilih semua warga negara yang memenuhi syarat (eligible) berdasarkan undang-undang. Hak memilih dan dipilih berlaku universal tidak mendiskriminasi jenis kelamin, minoritas, penyandang difabilitas, dsb. Penghilangan hak memilih dan dipilih oleh Negara kepada warga negara haruslah diatur dalam Undang-undang. Jaminan hak memilih haruslah terlihat sejak pendataan daftar pemilih, semua warga negara yang memenuhi syarat untuk memilih haruslah masuk dalam daftar pemilih. Jaminan memilih juga diberikan kepada warga negara yang tinggal di pedalaman serta yang berada di luar negeri. Kalangan Difabilitas harus mendapatkan kemudahan ketika ingin memberikan suaranya di TPS, serta persyaratan untuk menjadi peserta pemilu harus diatur dengan prinsip rasional dan non-diskriminatif.
6. ***Equal Suffrage***, Setiap warga negara memiliki satu suara, dan tiap suara ditakar dengan nilai yang sama, yakni “satu orang, satu suara, satu nilai”. Hal ini bisa diartikan, setiap orang ketika memberikan suaranya pada saat pemilu hanya ditakar satu suara, tidak dilihat berdasarkan latar belakang atau jabatan dari orang tersebut, misal: suara dari seorang presiden dan pedagang ditakar sama, yakni satu suara. Setiap orang yang memberikan suaranya lebih dari satu kali untuk pilihan politik

yang sama, maka hal itu termasuk dalam pelanggaran pemilu, karena melanggar prinsip satu orang, satu suara, satu nilai.

7. ***Voting by Secret Ballot***, Untuk menjamin prinsip ini, penyelenggara pemilu harus mampu memastikan kerahasiaan pilihan dari para pemilih. Hal tersebut berkaitan dengan desain TPS yang harus mampu menjaga prinsip kerahasiaan. Pemilih juga harus dijaga tetap steril (sendirian) di dalam TPS ketika melakukan pencoblosan (ballot marking). Pengecualian bisa dilakukan dalam kondisi tertentu, misalkan pemilih yang menyandang difabilitas, pemilih buta huruf, dsb. Akan tetapi perlakuan khusus tersebut haruslah dilakukan berdasarkan peraturan.
8. ***Honest Counting and Reporting of Result***, Prinsip ini mensyaratkan kepada penyelenggara pemilu ketika mereka menjalankan tugas penghitungan suara dan tabulasi suara bertindak secara profesional, imparial, efisien, dan akurat.