

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Aparatur Sipil Negara

1. Pengertian Aparatur Sipil Negara

Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN, secara lengkap diatur didalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara atau biasa disebut dengan UU ASN. Pasal 1 angka 1 menyebutkan bahwa Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah “profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah”. Pasal 1 angka 2 UU ASN, menjelaskan mengenai pegawai ASN yang mempunyai pengertian bahwa pegawai ASN merupakan

“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”.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menjelaskan bahwa adanya perbedaan antara Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Perbedaan tersebut yaitu PNS diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat Pembina kepegawaian untuk menduduki suatu jabatan pemerintahan. Sedangkan PPPK diangkat berdasarkan

perjanjian kerja yang dalam hal ini untuk jangka waktu tertentu dalam rangka untuk melaksanakan tugas pemerintahan.¹

Pegawai ASN berkedudukan sebagai unsur aparatur negara. Ketentuan ini secara tegas menyatakan bahwa Pegawai ASN berkedudukan sebagai unsur aparatur negara, dan bukan sebagai unsur aparatur pemerintahan. Sebagai konsekuensi dari Pegawai ASN merupakan unsur aparatur negara, maka loyaltasnya harus dituju dan berpuncak pada negara, bukan kepada pemerintahan dalam arti kata, kehadiran suatu rezim pemerintahan bersifat sementara sedangkan kehadiran suatu negara bersifat tetap.² ASN pada dasarnya menjalankan jalannya pemerintahan secara langsung. ASN sesuai dengan bidangnya masing-masing menjalankan program-program pemerintahan, baik dalam bidang pelayanan publik, politik, ekonomi, sosial, budaya dan lain sebagainya. Di luar kedinasan, ASN banyak berperan pula terutama dalam kegiatan-kegiatan sosial di masyarakat. Posisi ASN aktif dalam menjalankan birokrasi pemerintahan, namun karena menyandang label ASN, di luar kedinasan sering menjadi rujukan atau menjadi yang ditokohkan untuk menangani permasalahan yang ada didalam masyarakat.³

¹ R.I., *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014*, tentang “Aparatur Sipil Negara”, Bab I, Pasal 1, angka 3 dan 4.

² Stevenril Mokoagow, “Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah”, *Lex Administratum*, Vol. 4 No. 4 (2016), hlm. 6.

³ Nuswantoro Setyadi, “Aparatur Sipil Negara dalam Pemilu 2019, Bisa Netralkah?”, *Jurnal Analisis Kebijakan*, Vol. 3 No. 1 (2019), hlm. 52.

Posisi ASN cukup sulit, di satu sisi ASN memiliki hak untuk memilih pada pemilu, namun di sisi lain ASN harus bersikap netral. Netral dalam hal ini tidak boleh terlibat kampanye, dukung mendukung ataupun tim sukses peserta pemilu baik Calon Presiden dan Wakil Presiden, Calon Anggota Dewan Pimpinan Daerah, Calon anggota Legislatif baik Pusat, Provinsi ataupun Kabupaten/Kota. Posisi ASN berbeda dengan TNI/Polri yang tidak memiliki hak pilih, sedangkan ASN memiliki hak pilih namun tidak memihak kepada salah satu partai politik ataupun peserta pemilu. Kenetralan pada ASN memang urgen diperlukan untuk menghindari perpecahan di kalangan birokrasi yang semestinya melayani semua unsur masyarakat baik itu dari partai politik, ormas, LSM dan lain sebagainya.⁴

Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam menjalankan tugasnya berlandaskan pada prinsip-prinsip sebagai berikut:⁵

- 1) Nilai dasar;
- 2) Kode etik dan kode perilaku;
- 3) Komitmen, integritas moral, dan tanggungjawab;
- 4) Pelayanan publik;
- 5) Kompetensi;
- 6) Kualifikasi akademik;
- 7) Jaminan perlindungan hukum;

⁴ *Ibid.*, hlm. 53.

⁵ Sri Hartini, Tedi Sudrajat, *Op.cit.*, hlm. 33.

8) Profesionalitas jabatan.

Pegawai ASN harus menjunjung tinggi nilai-nilai dasar yang meliputi:

- 1) Takwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- 2) Mentaati dan setia kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
- 3) Berjiwa semangat nasionalisme;
- 4) Selalu mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi maupun golongan;
- 5) Menghormati hak asasi manusia;
- 6) Tidak bersikap diskriminatif;
- 7) Bersikap profesionalisme, netralitas, dan bermoral tinggi;
- 8) Semangat jiwa korps.

Istilah dari pegawai yang disebut "*human resources*" adalah manusia dalam usia kerja (*working ages*) yang mampu melakukan pekerjaan secara fisik ataupun mental. Pegawai ASN harus berasal dari SDM yang baik guna mewujudkan negara maju dan pemerintahan yang baik. Hukum yang berlaku bagi pegawai yang bekerja pada administrasi negara sebagai pegawai negeri terdapat didalam hukum kepegawaian. Pendekatan yang terdapat di dalam administrasi kepegawaian negara ada 3 (tiga) macam yaitu:

- a) *The fight the spoilsman approach* yaitu suatu pendekatan yang didasarkan pada perjuangan kaum politikus, sehingga

pengangkatan seseorang untuk memegang jabatan atau sebagai pegawai negeri didasarkan atas perjuangan partai.

- b) *The efficiency approach* yaitu suatu pendekatan yang didasarkan terutama atas efisiensi atau daya guna. Pengangkatan seseorang untuk memegang jabatan atau sebagai pegawai negeri didasarkan atas kecakapan atau keahlian yang dimilikinya.
- c) *The human relation approach* yaitu suatu pendekatan yang didasarkan terutama atas adanya hubungan antar manusia.

Pegawai ASN terdiri atas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintahan dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

1) Pegawai Negeri Sipil (PNS)

Pegawai Negeri Sipil (PNS) menurut kamus besar bahasa Indonesia, “pegawai” berarti “orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan, kantor, dan sebagainya), sedangkan “negeri” berarti negara atau pemerintah. Jadi dapat disimpulkan bahwa pegawai negeri sipil adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau negara.⁶

Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan salah satu profesi ASN yang mana menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-

⁶ W,J,S Poerwadarminta, 1986, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, hlm. 702.

Pokok Kepegawaian menerangkan bahwa Pegawai Negeri merupakan:

“setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”⁷

Pengertian Pegawai Negeri Sipil (PNS) tercantum di dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang dijelaskan bahwa yang disebut Pegawai Negeri Sipil (PNS) yaitu warga negara Indonesia yang dalam hal ini telah memenuhi syarat tertentu dan diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian sebagai pegawai ASN untuk menduduki jabatan pemerintahan.⁸

Pengertian Pegawai Negeri Sipil (PNS) di dalam Undang-Undang Pemberantas Tindak Pidana Korupsi sedikit berbeda dengan yang disebutkan dalam undang-undang yaitu bahwa pegawai negeri yang dimaksud oleh undang-undang ini, meliputi juga orang-orang yang menerima gaji atau upah dari suatu badan/badan hukum yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah

⁷ R.I., *Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999*, tentang “Pokok-Pokok Kepegawaian”, Bab I, Pasal 1, angka 1.

⁸ R.I., *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014*, tentang “Aparatur Sipil Negara”, Bab I, Pasal 1, angka 3.

atau badan hukum lain yang menggunakan modal dan kelonggaran-kelonggaran dari negara atau masyarakat.⁹

Ada beberapa golongan yang sebenarnya bukan PNS, tetapi dalam suatu hal tertentu dianggap sebagai PNS dan diperlakukan sama dengan PNS, yaitu:¹⁰

- a) Ketentuan dalam Pasal 415-437 KUHP mengenai kejahatan. Orang yang melakukan kejahatan dalam pasal-pasal tersebut merupakan orang yang disertai atau diamanahi suatu jabatan publik sedangkan orang tersebut belum tentu PNS, apabila melakukan kejahatan dalam tugasnya, maka dianggap dan diperlakukan sama dengan PNS, khusus untuk suatu kejahatan yang dilakukannya;
- b) Ketentuan Pasal 92 KUHP berkaitan dengan status keanggotaan Dewan Rakyat, Anggota Dewan Daerah, dan Kepala Desa. Pasal tersebut menerangkan bahwa yang termasuk dalam pegawai negeri yaitu orang-orang yang dipilih dalam pemilihan berdasarkan peraturan-peraturan umum dan orang-orang yang bukan

⁹ Faisal Abdullah, 2011, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Yogyakarta, Rangkang Education, hlm. 2.

¹⁰ S.F. Marbun, 2012, *Hukum Administrasi Negara I*, Yogyakarta, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, hlm. 262.

dipilih, namun diangkat menjadi Anggota Dewan Rakyat dan Dewan Daerah serta Kepala Desa;

- c) Ketentuan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang disebut dengan pegawai negeri yaitu orang yang menerima upah atau gaji dari keuangan negara atau daerah, korporasi yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah, dan korporasi lain yang memakai modal atau fasilitas dari negara;
- d) Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1974 tentang Pembatasan Kegiatan Pegawai Negeri dalam usaha swasta.

2) Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK)

Profesi ASN selain PNS yaitu Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), yang berdasarkan Pasal 1 angka 4 UU ASN, yang dimaksud dengan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja adalah “warga negara Indonesia yang telah memenuhi persyaratan tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu

tertentu dalam hal ini untuk melaksanakan tugas pemerintahan”.

Pegawai Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) ini dibentuk untuk melaksanakan pekerjaan fungsional dan pekerjaan bukan struktural. Perekrutan PPPK ini berdasarkan kebutuhan instansi pemerintahan yang membutuhkan dan dalam hal ini bersifat sementara atau tidak tetap. Setiap tahun masa kerjanya bisa diperpanjang dan bisa juga tidak diperpanjang sesuai dengan kebutuhan dan penilaian kinerja yang bersangkutan, serta tidak mendapatkan jaminan pensiun.

Pasal 8 UU ASN menyebutkan bahwa kedudukan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) merupakan unsur aparatur negara. Sebagai unsur aparatur negara maka PPPK harus melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan instansi pemerintah dan harus terbebas dari pengaruh intervensi dari semua golongan dan partai politik.

Pasal 12 UU ASN menyebutkan peran jabatan PPPK. Peran PPPK yaitu sebagai perencana, pelaksana dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional. Peran tersebut dilakukan melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang

professional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktek korupsi kolusi dan nepotisme.

2. Dasar Hukum Aparatur Sipil Negara (ASN)

Dasar hukum yang mengatur mengenai Aparatur Sipil Negara (ASN) yaitu sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
- 2) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian;
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil menjadi Anggota Partai Politik;
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil;
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil;
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil;
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

3. Hak dan Kewajiban Aparatur Sipil Negara (ASN)

Hak Aparatur Sipil Negara (ASN) berdasarkan UU ASN yaitu sebagai berikut:

- 1) Pegawai Negeri Sipil (PNS) berhak memperoleh:
 - a) Gaji, tunjangan, dan fasilitas;
 - b) Cuti;
 - c) Jaminan pensiun, dan jaminan hari tua;
 - d) Perlindungan;
 - e) Pengembangan kompetensi.
- 2) Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) berhak memperoleh:
 - a) Gaji, dan tunjangan;
 - b) Cuti;
 - c) Perlindungan;
 - d) Pengembangan kompetensi.

Pasal 22 UU ASN menyebutkan bahwa PPPK berhak memperoleh gaji dan tunjangan, cuti, perlindungan, dan pengembangan kompetensi. Hak-hak yang dimiliki oleh PPPK berbeda dengan hak-hak yang diperoleh PNS. Perbedaan tersebut yaitu jika PPPK tidak mendapatkan fasilitas, jaminan pension, dan jaminan hari tua. Sedangkan PNS diberikan fasilitas, jaminan pensiun dan jaminan hari tua.

Selain mempunyai hak-hak, pegawai ASN juga mempunyai kewajiban-kewajiban yang terdapat di dalam Pasal 23 UU ASN yaitu sebagai berikut:

- 1) Setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, Negara Kesatuan RI, dan pemerintah yang sah;
- 2) Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;
- 3) Melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang;
- 4) Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 5) Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab;
- 6) Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan, dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam kedinasan maupun di luar kedinasan;
- 7) Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 8) Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah NKRI.

B. Tinjauan Umum tentang Netralitas

1. Pengertian Netralitas

Netralitas berasal dari kata “netral”, yang artinya tidak berpihak atau tidak ikut membantu salah satu pihak, tidak berwarna, atau bebas.¹¹ Pasal 2 UU ASN menyebutkan bahwa penyelenggaraan kebijakan dan manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) berdasarkan pada asas netralitas. Netralitas yang dimaksud di dalam UU ASN tersebut yaitu bahwa seluruh pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) haruslah terbebas dari pengaruh dan intervensi dari semua golongan dan partai politik yang dalam hal ini tertuang di Pasal 9 ayat (2) UU ASN.

Netralitas menurut Marbun adalah bebasnya Pegawai Negeri Sipil (PNS) dari segala pengaruh kepentingan partai politik tertentu atau dapat dikatakan tidak memihak dan tidak berperan terhadap kepentingan partai politik tertentu. Pegawai Negeri Sipil (PNS) mempunyai hak untuk memilih dan dipilih dalam pemilihan umum, namun dalam hal ini Pegawai Negeri Sipil (PNS) tidak diperbolehkan aktif di dalam partai politik. Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang aktif dalam partai politik, harus mengundurkan diri.¹²

Prinsip netralitas dalam pemerintahan menegaskan bahwa seluruh organ pemerintahan tidak boleh memihak dalam melaksanakan

¹¹ Jazaul Akbar, Netral dalam Politik, Perlukah Hal Tersebut?, 20 Oktober 2019, <https://www.kompasiana.com/morisjak/5c8abb990b531c7c7b28aa19/netral-dalam-politik-perlukah-hal-tersebut>, (20.17).

¹² S.F. Marbun, 1998, *Reformasi Hukum Tata Negara, Netralitas Pegawai Negeri dalam Kehidupan Politik di Indonesia*, Yogyakarta, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, hlm. 74.

tugasnya, dan tidak boleh terpengaruhi oleh pihak-pihak dari organ pemerintah lainnya.¹³ Netralitas dalam birokrasi yaitu menempatkan pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik yang tidak dipengaruhi oleh politik. Kenetralan dalam birokrasi penting untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara efektif dan efisien. Dalam perkembangan konsep netralitas, birokrasi telah lama menjadi perdebatan oleh para pakar. Garis tegas telah memisahkan dua kelompok yakni menyangkut netralitas birokrasi dalam politik dan birokrasi memihak pada kekuatan dominan.¹⁴

Keinginan dengan adanya birokrasi netral secara politik merupakan penghindaran penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) terhadap birokrasi. Penyebab kerawanan ketika birokrasi terlibat dalam partai politik, yaitu:¹⁵

- a. Muncul adanya intervensi politik dalam penempatan jabatan-jabatan di birokrasi;
- b. Birokrasi ketika berpolitik, adanya kekhawatiran penyalahgunaan sumber-sumber keuangan dan fasilitas-fasilitas publik yang dimiliki oleh birokrat. Birokrat sebagai lembaga publik memiliki berbagai macam fasilitas,

¹³ S.F. Marbun, *Op.cit.*, hlm. 124.

¹⁴ Rina Martini, "Netralitas Birokrasi Pada Pilgub Jateng 2013", *Jurnal Ilmu Sosial*, Vol. 14 No. 1 (2015), hlm. 66.

¹⁵ Tatang Sudrajat, "Netralitas PNS dan Masa Depan Demokrasi dalam Pilkada Serentak 2015", *Jurnal Ilmu Administrasi*, Vol. 12 No. 3 (2015), hlm. 9.

termasuk berbagai sumber keuangan yang akan digunakan untuk sarana memberikan pelayanan bagi publik;

- c. Keterlibatan birokrasi dalam politik dikhawatirkan akan menjadikan mihak-memihak kepada kelompok tertentu yang dalam hal ini kelompok tersebut memiliki pandangan politik yang sama dengan para birokrat.

Netralitas pada pegawai negeri terhadap pengaruh dan intervensi dari politik tidak bisa hanya dianggap ringan saja. Seharusnya, pegawai negeri tidaklah memihak atau sengaja memihak pada salah satu calon legislasi atau partai politik dan kekuatan politik. Apabila pegawai negeri bisa netral, maka secara keseluruhan rakyat akan dapat dilayani dengan sebaik mungkin atau dapat dikatakan tidak mengutamakan atau memihak kepada salah satu kepentingan rakyat tertentu saja. Upaya dalam menjaga netralitas dari pengaruh partai politik untuk menjamin keutuhan dan persatuan dengan melarang setiap pegawai negeri atau pegawai ASN mengurus dan memihak pada salah satu partai politik.¹⁶

Ketidaknetralan pegawai ASN dapat menimbulkan beberapa implikasi terhadap:¹⁷

¹⁶ Miftah Thoha, 2008, *Menejemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, hlm. 8.

¹⁷ Warsito Utomo, 2006, *Administrasi Publik Baru Indonesia: Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 6.

- a. Diskriminasi dalam pelayanan birokrasi yang dalam hal ini birokrasi berfungsi sebagai alat pengendali pada masyarakat dan merupakan alat mobilisasi masyarakat;
- b. Banyaknya *political appointment* pada jabatan birokrasi dan munculnya birokrasi yang sifatnya partisan;
- c. Prinsip *meritokrasi* mulai diabaikan dan berkembang praktek koneksi dan rekrutmen, promosi dan *demosi* yang didasarkan pada faktor *askriptif*;
- d. Pelembagaan *conflict of interest* dan mulai munculnya birokrasi berbisnis.

Netralitas dalam birokrasi sangatlah penting ditegakkan karena dalam berbagai sumber kekuasaan dan banyaknya pengaruh yang melekat pada dirinya. Apabila dalam hal ini disalahgunakan untuk kepentingan politik dalam pemilu dan pilkada, tentunya akan merugikan dirinya sendiri sebagai pilar utama pemerintahan negara dan juga merugikan publik secara keseluruhan.¹⁸

2. Dasar Hukum Netralitas

- 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
- 2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil;

¹⁸ Tatang Sudrajat, *Op. cit.*, hlm. 11.

- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil;
- 5) Surat Edaran Menpan-RB Nomor B/94/M.SM.00.00/2019 tanggal 26 Maret 2019 tentang Netralitas ASN pada Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019.

C. Tinjauan Umum tentang Pemilihan Umum (Pemilu)

1. Pengertian Pemilihan Umum

Pemilihan umum (pemilu) pada dasarnya merupakan pengakuan serta perwujudan dari hak-hak politik rakyat, sekaligus merupakan cara untuk mencapai hak-hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya guna menjalankan pemerintahan. Cara ini menyatakan bahwa pemilu merupakan sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila dalam Negara Republik Indonesia. Tujuannya adalah untuk memilih wakil-wakil rakyat, yang akan membawa isi hati nurani rakyat.¹⁹

Pemilu adalah suatu proses yang substansial dalam suatu pemerintahan. Pemilu dilakukan secara berkala merupakan suatu sarana untuk meregenerasi kepemimpinan. Dengan adanya pemilu, rakyat dapat menilai kinerja pejabat yang telah mereka pilih, apakah baik atau buruk. Dengan demikian, para pemimpin rakyat yang menjadi anggota

¹⁹ Muhammad Rusli Karim, 1991, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, Yogyakarta, Tiara Wacana, hlm. 2.

badan legislative maupun yang menduduki jabatan eksekutif dapat diseleksi oleh rakyatnya sendiri.²⁰

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan, bahwa “kedaulatan rakyat berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Maknanya adalah bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggungjawab, hak dan kewajiban secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan.

Salah satu ciri negara demokrasi adalah diselenggarakannya pemilihan umum (Pemilu) yang terjadwal dan berkala. Tanpa terselenggaranya pemilu, maka hilanglah sifat demokratis suatu negara. Negara agar dapat bersifat demokratis tersebut dan dapat terjamin oleh adanya Pemilu, maka penyelenggaraan pemilu harus dilaksanakan secara berkualitas.²¹

G.J.Wolhoff mendefinisikan pemilu dengan memulai dari konsep demokrasi. Wolhoff mengatakan bahwa demokrasi merupakan pemerintahan rakyat, yang dapat diartikan pemerintahan untuk rakyat dan oleh rakyat seluruhnya. Maka dari itu, sistem pemerintahan yang demokratis harus diatur sedemikian rupa sehingga turut serta

²⁰ Muhadam Labolo, Teguh Ilham, 2015, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm. 45.

²¹ Galuh Kartiko, “Sistem Pemilu dalam Perspektif Demokrasi di Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 2 No. 1 (2009), hlm. 38.

sepenuhnya dalam rangka pemerintahan secara langsung atau tidak langsung.²²

Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa, pemilu merupakan sesuatu cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang dalam pemilihannya secara demokratis. Definisi yang diberikan Asshiddiqie diperoleh berdasarkan konsep kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan atau yang disebut dengan *representative democracy*. Para wakil rakyat haruslah bertindak atas nama rakyat dalam melaksanakan tugasnya, dan para wakil rakyatlah yang menentukan corak dan cara bekerja pada pemerintahan, serta tujuan apa yang hendak dicapai dalam jangka waktu panjang maupun dalam jangka waktu pendek.²³

Negara Republik Indonesia sejak adanya Pemilihan Umum yang pertama tahun 1955 sebenarnya sudah menerapkan sistem demokrasi, akan tetapi pada saat itu hanya berlaku untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan menjadi anggota Legislatif yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi (DPRD Provinsi), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota (DPRD Kabupaten/Kota). Seiring dengan adanya perkembangan demokrasi di Indonesia yang semakin baik, maka bukan hanya lembaga legislatif saja yang dipilih secara langsung oleh rakyat

²² G.J Wolhoff, 1960, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Timun Mas, hlm. 321.

²³ Jimly Asshiddiqie, 2014, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 414.

Indonesia yang mempunyai hak pilih melalui Pemilihan Umum, akan tetapi juga Lembaga Eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden yang semula menjadi kewenangan/ dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI), Gubernur dan Wakil Gubernur yang semula merupakan kewenangan/ dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi (DPRD Provinsi), Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota yang semula merupakan kewenangan atau dipilih oleh DPRD Kabupaten/Kota) pun harus dipilih secara langsung oleh seluruh rakyat Indonesia yang mempunyai hak pilih.²⁴

Penyelenggaraan pada pemilu, tidaklah lepas dari berbagai pelanggaran-pelanggaran pemilu baik itu berupa pelanggaran administrasi yang berkaitan dengan tata cara, prosedur pemilihan serta mekanisme dalam pemilihan umum dan yang paling umum yaitu hak pilih yang tidak bisa menggunakan hak pilihnya dikarenakan tidak terdaftar sebelum pemutakhiran data daftar pemilih tetap dan daftar pemilih tambahan, serta pelanggaran kode etik baik yang dilakukan oleh pasangan calon maupun oleh penyelenggara pemilihan umum Komisi Pemilihan Umum (KPU) maupun Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Pelanggaran pemilu sangat mempengaruhi proses demokrasi, hal ini menuntut penyelenggara pemilihan umum yakni

²⁴ Rani Nurroufah Pratiwi, "Penyelesaian Tindak Pidana Pemilu Legislatif oleh Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014", *Jurnal Supremasi Hukum*, Vol. 3 No. 1 (2014), hlm. 194.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) untuk lebih meningkatkan pengawasan yang dimana merupakan tugas dari Bawaslu baik di tingkat pusat maupun di daerah yakni Bawaslu Provinsi, Panitia pengawas pemilihan (Panwaslu) di tingkat kabupaten serta di tingkat kecamatan yaitu panitia pengawas kecamatan (Panwascam) bahkan sampai di tingkat TPS (Tempat Pemungutan Suara) yang diawasi oleh panitia pengawas lapangan (PPL). Penyelenggaraan pemilihan umum yang berkualitas merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan yang demokratis, untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilihan umum yang dapat menjamin hak politik masyarakat dibutuhkan penyelenggara pemilihan umum yang profesional serta bertanggung jawab.

2. Dasar Hukum Pemilihan Umum

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

3. Fungsi Pemilihan Umum

Pemilu memiliki beberapa fungsi, yaitu:²⁵

- a. Sarana memilih pejabat publik
- b. Sarana pertanggung jawaban pejabat publik
- c. Sarana pendidikan politik rakyat
- d. Mengubah kebijakan

²⁵ Fajlurrahman Jurdi, 2018, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Jakarta, Kencana, hlm. 77.

- e. Mengganti pemerintahan
- f. Menyalurkan aspirasi daerah

4. Tujuan Pemilihan Umum

Tujuan diadakannya pemilu yaitu:²⁶

- a. Melaksanakan kedaulatan rakyat
- b. Sebagai perwujudan hak asasi politik rakyat
- c. Merawat bhineka tunggal ika
- d. Menjamin kesinambungan pembangunan nasional

5. Jenis-Jenis Pemilihan Umum

Pemilu memiliki beberapa jenis, yaitu:²⁷

- a. Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD
- b. Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden
- c. Pemilihan Langsung Kepala Daerah
- d. Pemilihan Langsung Kepala Desa

²⁶ *Ibid.*, hlm. 97.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 105.