

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan tentang Pengawasan**

##### **1. Pengertian Pengawasan**

Pengawasan Pengawasan bisa diartikan sebagai sesuatu yang dilakukan dalam rangka untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atas maksud yang akan dituju. Menurut Victor M. Situmorang, pengawasan adalah setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang dicapai.<sup>1</sup> Menurut Sondang P. Siagian pengawasan adalah suatu proses pengamatan dari pelaksanaan semua kegiatan organisasi untuk menjamin supaya seluruh pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Sujamto mengartikan pengawasan sebagai suatu usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.<sup>2</sup> Prayudi mengatakan bahwa pengawasan sebagai suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang dijalankan,

---

<sup>1</sup> Makmur, 2011, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, Bandung, Rineka Aditama, hlm. 175.

<sup>2</sup> Sujamto, 1986, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 19.

dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan.<sup>3</sup>

Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai dimana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan, dan apakah sebab-sebabnya.<sup>4</sup>

Hasil pengawasan juga ada yang memiliki akibat-hukum, namun sebagian terbesar bersifat politis, administratif (ketatausahaan, organisasional, manajerial, operasional), atau teknis-fungsional.

Supaya menjadi efektif, suatu sistem pengawasan harus memenuhi karakteristik-karakteristik tertentu, yaitu:

- a. Akurat (*Accurate*): Informasi terkait pengawasan wajib dikemukakan dengan jelas dan akurat.
- b. Tepat Waktu (*Timely*): Secepatnya dijalankan tindak lanjut sesudah tahapan pengawasan.
- c. Objektif dan Komprehensif (*Objective and Comprehensible*): Pengawasan yang dilaksanakan wajib bersifat objektif.
- d. Dipusatkan pada Tempat Pengawasan Strategis (*Focused on Strategic Control Points*): Pengawasan difokuskan terhadap bidang yang ditemukan penyelewengan terbanyak.
- e. Secara Ekonomi Realistik (*Economically Realistic*): Pengeluaran dana pada tahap pengawasan wajib sekecil mungkin.
- f. Secara Organisasi Realistik (*Organizationally Realistic*): Pengawasan wajib bisa disamakan pada struktur organisasi.

---

<sup>3</sup> S Prayudi Atmosudiryo, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 80.

<sup>4</sup> *Ibid.*

- g. Dikoordinasikan dengan Arus Pekerjaan Organisasi (*Coordinated with the Organization's Work Flow*): pengawasan harus agar diselaraskan pada lingkungan organisasi.
- h. Fleksibel (*Flexible*): Pengawasan yang dilaksanakan menyelaraskan terhadap keadaan dan kondisi lapangan.
- i. Preskriptif dan Operasional (*Prescriptive and Operational*): Pengawasan yang dilaksanakan bisa menyampaikan evaluasi bagi kinerja organisasi
- j. Diterima Para Anggota Organisasi (*Accepted by Organization Members*): pengawasan wajib berdasarkan terhadap maksud pada suatu organisasi.

Pengawasan menurut Saiful Anwar, diartikan sebagai kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan.<sup>5</sup>

Dari pengertian-pengertian tentang pengawasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa pengawasan yang dilakukan tersebut pada dasarnya harus memenuhi unsur-unsur tertentu. Menurut Muchsan, unsur-unsur tersebut adalah:

- a. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas.
- b. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi.

---

<sup>5</sup> Saiful Anwar, 2004, *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Gelora Madani Press, hlm. 127.

- c. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut.
- d. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokkan hasil yang dicapai dengan rencana tolok ukurnya.
- e. Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut secara administratif maupun secara yuridis.<sup>6</sup>

Adapun syarat-syarat pengawasan antara lain:<sup>7</sup>

- a. Pengawasan harus mencerminkan sifat kegiatan.
- b. Pengawasan harus melaporkan penyimpangan secara cepat.
- c. Pengawasan harus melihat jauh kedepan.
- d. Pengawasan harus mengecualikan hal-hal penting.
- e. Pengawasan harus fleksibel.
- f. Pengawasan harus subjektif.
- g. Pengawasan harus ekonomis.
- h. Pengawasan harus mencerminkan pola organisasi.
- i. Pengawasan harus menunjukkan tindakan koreksi.
- j. Pengawasan harus dapat dipahami.

---

<sup>6</sup> Muchsan, 1992, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, hlm. 38.

<sup>7</sup> Hatta Ali, 2014, *Sistem Pengawasan Badan Peradilan di Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm. 16.

## 2. Tujuan Pengawasan

Tujuan pengawasan ialah agar menjamin terwujudnya pemerintahan yang berjalan berdasarkan pada program dan ketetapan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan untuk mewujudkan aparatur pemerintahan yang bersih bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Menurut Abdul Halim tujuan pengawasan yaitu:<sup>8</sup>

- a. Menilai ketaatan bagi peraturan perundang-undangan yang ditetapkan.
- b. Menilai apakah aktivitas dengan panduan akuntansi yang bertetapan.
- c. Menilai apakah aktivitas dilakukan secara ekonomis, efisien, dan efektif.
- d. Medeteksi adanya kecurangan.

Selanjutnya, pengawasan itu secara langsung juga bertujuan untuk:<sup>9</sup>

- a. Menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan perintah;
- b. Menerbitkan koordinasi kegiatan-kegiatan;
- c. Mencegah pemborosan dan penyelewengan;
- d. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang atau jasa yang dihasilkan;

---

<sup>8</sup> Muchsan, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Loc. cit.

<sup>9</sup> Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir 1994, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, Jakarta, PT Rineka Cipta, hlm. 27.

e. Membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi.

### 3. Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan ialah fungsi yang terakhir dari suatu proses manajemen. Melalui pengawasan, standar keberhasilan program yang dituangkan dalam bentuk target, prosedur kerja dan sebagainya harus selalu dibandingkan dengan hasil yang telah dicapai atau yang mampu dikerjakan oleh staf.<sup>10</sup> Fungsi pengawasan bertujuan supaya penggunaan sumber daya dapat lebih diefisiensikan dan tugas-tugas untuk mencapai program dapat lebih diefektifkan.<sup>11</sup>

### 4. Jenis Pengawasan

Dilihat dari waktu pelaksanaan, pengawasan dibedakan menjadi dua, yaitu:<sup>12</sup>

#### a. Pengawasan Preventif

Pengawasan yang melalui *pre audit* sebelum pekerjaan dimulai, misalnya dengan melakukan pengawasan terhadap persiapan-persiapan, rencana kerja, rencana anggaran, rencana perencanaan tenaga, dan sumber lain.

---

<sup>10</sup> Azrul Azwar, 1990, *Pengantar Administrasi Kesehatan*, Jakarta, Binarupa Aksara Publisher, hlm. 90.

<sup>11</sup> Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Op. Cit.*, hlm. 26.

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm. 28.

#### b. Pengawasan Represif

Pengawasan yang dilaksanakan melalui *post audit* dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan ditempat (inspeksi), meminta laporan pelaksanaan dan sebagainya.

Dilihat subyek yang melakukan pengawasan, pengawasan dibedakan menjadi empat, yaitu:<sup>13</sup>

##### a. Pengawasan Melekat

Yaitu pengawasan oleh setiap pimpinan terhadap bawahannya dalam satuan kerja yang dipimpinnya.

##### b. Pengawasan Fungsional

Yaitu pengawasan yang dilaksanakan oleh aparat yang tugas pokoknya melaksanakan pengawasan seperti inspektorat jenderal, inspektorat wilayah propinsi, BPKP, dan BPK.

##### c. Pengawasan Legislatif

Yaitu pengawasan yang dilaksanakan oleh DPR baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.

##### d. Pengawasan Masyarakat

Yaitu pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat seperti LSM dan media massa.

Berdasarkan cara pelaksanaannya, pengawasan dibedakan menjadi dua, yaitu:<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Lembaga Administrasi Negara RI, 1992, *Sistem Administrasi Negara RI Jilid II*, Jakarta, CV Haji Masagung, hlm. 148.

<sup>14</sup> *Ibid.*

a. Pengawasan Langsung

Pengawasan yang dilaksanakan dengan cara mendatangi dan melakukan pemeriksaan ditempat terhadap obyek yang diawasi. Yang dimaksud pemeriksaan ditempat adalah pemeriksaan administrasi baik berupa pemeriksaan fisik di lapangan. Pengawasan langsung ini dimaksudkan agar perangkat atau pengawas itu dapat melihat sendiri bagaimana pekerjaan tersebut dilaksanakan.

b. Pengawasan Tidak Langsung

Pengawasan yang dilaksanakan dengan tanpa mendatangi tempat pelaksanaan pekerjaan atau obyek yang diawasi. Caranya adalah dengan mempelajari dan menganalisa dokumen yang menyangkut obyek yang diawasi. Dokumen-dokumen ini antara lain dapat berupa laporan dari pelaksanaan pekerjaan , baik laporan berkala atau insidental, laporan hasil pengawasan yang diperoleh dengan perangkat pengawasan lainnya. Surat-surat pengaduan, berita atau artikel media massa dan dokumen.

Berdasarkan waktu pelaksanaan, pengawasan dibedakan menjadi:<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> *Ibid.*

a. Sebelum kegiatan

Pengawasan yang dilakukan sebelum kegiatan dimulai, antara lain dengan mengadakan pemeriksaan dan persetujuan rencana kerja dan rencana anggarannya, penetapan petunjuk operasional.

b. Selama kegiatan

Pengawasan yang dilakukan selama pekerjaan masih berlangsung. Pengawasan ini bersifat represif terhadap yang sudah terjadi dan sekaligus bersifat preventif untuk mencegah berkembangnya atau berulangnya kesalahan pada tahap-tahap selanjutnya.

c. Sesudah kegiatan

Pengawasan yang dilakukan setelah pekerjaan selesai dilaksanakan, dengan membandingkan antara rencana dan hasil pemeriksaan apakah semuanya telah sesuai dengan kebijakan atau ketentuan yang berlaku. Tujuan pengawasan ini untuk mengoreksi atas kesalahan-kesalahan yang telah terjadi sehingga bersifat represif.

Berdasarkan sifatnya, pengawasan dibedakan menjadi dua, yaitu:

a. Pengawasan Intern

Yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Op. Cit.*, hlm 28.

## b. Pengawasan Ekstern

Yaitu pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris berada di luar pemerintahan.<sup>17</sup>

## **B. Tinjauan tentang Bawaslu (Badan Pengawas Pemilu)**

### 1. Sejarah Pengawasan Pemilu

Istilah pengawasan pemilu sebenarnya baru muncul pada era 1980-an dalam sejarah pelaksanaan pemilu di Indonesia. Pada Pemilu Pertama di Indonesia yaitu tahun 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. Kelembagaan Pengawas Pemilu baru muncul pada pelaksanaan Pemilu tahun 1982, dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu). Pada saat itu sudah mulai muncul *distrust* terhadap pelaksanaan Pemilu yang mulai dikooptasi oleh kekuatan rezim penguasa. Pembentukan Panwaslak Pemilu pada Pemilu 1982 dilatarbelakangi oleh protes-protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas pemilu pada Pemilu 1971. Karena pelanggaran dan kecurangan pemilu yang terjadi pada Pemilu 1977 jauh lebih masif. Protes-protes ini lantas direspon pemerintah dan

---

<sup>17</sup> Ridwan, 2009, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi*, Yogyakarta, FH UII Pres, hlm. 239.

DPR yang didominasi Golkar dan ABRI. Akhirnya muncullah gagasan memperbaiki undang-undang yang bertujuan meningkatkan 'kualitas' Pemilu 1982. Demi memenuhi tuntutan PPP dan PDI, pemerintah setuju untuk menempatkan wakil peserta pemilu ke dalam kepanitiaan pemilu. Selain itu, pemerintah juga mengintroduksi adanya badan baru yang akan terlibat dalam urusan pemilu untuk mendampingi Lembaga Pemilihan Umum (LPU).

Pada era reformasi, tuntutan pembentukan penyelenggara Pemilu yang bersifat mandiri dan bebas dari kooptasi penguasa semakin menguat. Untuk itu dibentuk sebuah lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat independen yang diberi nama Komisi Pemilihan Umum (KPU). Hal ini bertujuan untuk meminimalisasi campur tangan penguasa dalam pelaksanaan Pemilu mengingat penyelenggara Pemilu sebelumnya, yaitu LPU, merupakan bagian dari Kementerian Dalam Negeri (sebelumnya Departemen Dalam Negeri). Di sisi lain lembaga pengawas pemilu juga berubah nomenklatur dari Panwaslak Pemilu menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu). Perubahan mendasar terkait dengan kelembagaan Pengawas Pemilu baru dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Menurut undang-undang ini dalam penyelenggaraan pengawasan Pemilu dibentuk sebuah lembaga *ad hoc* terlepas dari struktur KPU yang terdiri atas Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan.

Selanjutnya kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Adapun aparatur Bawaslu dalam pelaksanaan pengawasan berada sampai dengan tingkat kelurahan/desa dengan urutan Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) di tingkat kelurahan/desa. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, sebagian kewenangan dalam pembentukan Pengawas Pemilu merupakan kewenangan dari KPU. Namun selanjutnya berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap *judicial review* yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, rekrutmen pengawas Pemilu sepenuhnya menjadi kewenangan dari Bawaslu. Kewenangan utama dari Pengawas Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 adalah untuk mengawasi penyelenggaraan tahapan pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana pemilu, dan kode etik.

Dinamika kelembagaan pengawas Pemilu ternyata masih berjalan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Secara kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan kembali dengan dibentuknya lembaga tetap Pengawas

Pemilu di tingkat provinsi dengan nama Badan Pengawas Pemilu Provinsi (Bawaslu Provinsi).

Bawaslu dibentuk berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Sebelumnya, Pengawas Pemilu merupakan *ad hoc* yaitu Panitia Pengawas Pemilu atau Panwaslu. Tepatnya pada tahun 1982, undang-undang mengamanatkan pembentukan Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu atau Panwaslak Pemilu, yang melekat pada Lembaga Pemilihan Umum atau LPU. Baru pada tahun 2003 kewenangan utama Pengawas Pemilu ialah mengawasi pelaksanaan tahapan Pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, pidana Pemilu dan kode etik.

## 2. Tugas, Wewenang, dan Kewajiban Bawaslu Kabupaten/Kota

Tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu Kabupaten/Kota berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan Umum adalah sebagai berikut:<sup>18</sup>

### a. Bawaslu Kabupaten/Kota bertugas:

- 1) melakukan pencegahan dan penindakan di wilayah kabupaten/kota terhadap pelanggaran Pemilu dan sengketa proses Pemilu
- 2) mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah kabupaten/kota, yang terdiri atas:

---

<sup>18</sup> Pasal 101, Pasal 103, dan Pasal 104 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

- a) pemutakhiran data pemilih, penetapan daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap;
  - b) pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan anggota DPRD kabupaten/kota;
  - c) penetapan calon anggota DPRD kabupaten/kota;
  - d) pelaksanaan kampanye dan dana kampanye;
  - e) pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
  - f) pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu;
  - g) pengawasan seluruh proses penghitungan suara di wilayah kerjanya;
  - h) pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dan tingkat TPS sampai ke PPK;
  - i) proses rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota dan seluruh kecamatan;
  - j) pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; dan
  - k) proses penetapan hasil Pemilu anggota DPRD kabupaten /kota;
- 3) mencegah terjadinya praktik politik uang di wilayah kabupaten/kota;

- 4) mengawasi netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini;
- 5) mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan di wilayah kabupaten/kota, yang terdiri atas:
  - a) putusan DKPP;
  - b) putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa Pemilu;
  - c) putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota;
  - d) keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota; dan
  - e) keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang ini;
- 6) mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 7) mengawasi pelaksanaan sosialisasi Penyelenggaraan Pemilu di wilayah kabupaten/kota;
- 8) mengevaluasi pengawasan Pemilu di wilayah kabupaten/kota; dan

9) melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

b. Bawaslu Kabupaten/Kota berwenang:

1) menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu;

2) memeriksa dan mengkaji pelanggaran Pemilu di wilayah kabupaten/kota serta merekomendasikan hasil pemeriksaan dan pengkajiannya kepada pihak-pihak yang diatur dalam Undang-Undang ini;

3) menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu di wilayah kabupaten/kota;

4) merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan di wilayah kabupaten/kota terhadap netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini;

5) mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Panwaslu Kecamatan setelah mendapatkan pertimbangan Bawaslu Provinsi apabila Panwaslu Kecamatan berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- 6) meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran Pemilu dan sengketa proses Pemilu di wilayah kabupaten/kota;
- 7) membentuk Panwaslu Kecamatan dan mengangkat serta memberhentikan anggota Panwaslu Kecamatan dengan memperhatikan masukan Bawaslu Provinsi; dan
- 8) melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

c. Bawaslu Kabupaten/Kota berkewajiban:

- 1) bersikap adil dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
- 2) melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas pengawas Pemilu pada tingkatan di bawahnya;
- 3) menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Bawaslu Provinsi sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan;
- 4) menyampaikan temuan dan laporan kepada Bawaslu Provinsi berkaitan dengan dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilu di tingkat kabupaten/kota;
- 5) mengawasi pemutakhiran dan pemeliharaan data pemilih secara berkelanjutan yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota dengan memperhatikan data kependudukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- 6) mengembangkan pengawasan Pemilu partisipatif; dan
- 7) melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **C. Tinjauan tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara**

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menjelaskan bahwa Aparatur Sipil Negara adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintahan dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Sementara itu, netralitas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah keadaan dan sikap netral, dalam arti tidak memihak, atau bebas. Salah satu bagian dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang berhubungan dengan netralitas terdapat dalam Bab II mengenai jenis, status, dan kedudukan.<sup>19</sup> Menurut pasal 2 huruf f Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Apataur Sipil Negara disebutkan bahwa asas, prinsip, nilai dasar, kode etik, dan kode perilaku penyelenggaraan kebijakan, manajemen Aparatur Sipil Negara salah satunya berdasarkan asas netralitas.<sup>20</sup>

Secara normatif, menurut Pasal 9 ayat (2) Undang Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, netralitas diartikan bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Di dalam pasal

---

<sup>19</sup> Sri Hartini dkk. "Kebijakan Netralitas Politik Pegawai Negeri Sipil dalam pemilukada (Studi di Jawa Tengah)". *Jurnal Ilmu Hukum*. Vol.4. No.3. 2014. 546.

<sup>20</sup> Agus Mulya Karsona dan Tedi Sudrajat. "Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara". *Jurnal Media Hukum*. Vol. 1. No.1. 2016. 88.

12 Undang-Undnag Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara disebutkan bahwa pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang professional, bebas intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum juga mengatur tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara, dalam Pasal 280 ayat (2) menyebutkan “Pelaksana dan/atau tim kampanye dalam kegiatan Kampanye Pemilu dilarang mengikutsertakan Aparatur Sipil Negara”.<sup>21</sup> Kemudian pasal 283 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menyebutkan “Aparatur Sipil Negara lainnya dilarang mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap Peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye”.<sup>22</sup>

Setiap pegawai ASN tidak boleh boleh berpihak dari segala bentuk pengaruh mana pun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.<sup>23</sup> Sehingga sudah tepat apabila Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu juga memberikan amanat bahwa ASN harus bersikap netral dalam hajatan politik. ASN tetap memiliki hak pilih, namun ASN tidak boleh menggunakan hak pilihnya untuk kepentingan politik tertentu. Meskipun dalam pemilu para ASN memiliki hak pilih dan oleh karenanya

---

<sup>21</sup> Ni'matul Huda, dkk, 2019, *Mewujudkan Daulat Rakyat Melalui Pemilu yang Berkualitas*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar dan LP3M UMY dan PK2P FH UMY, hlm. 146.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm. 119.

berhak mendukung kandidat atau partai tertentu, namun yang patut menjadi perhatian adalah bahwa ASN tetap harus menjaga ekspresi netralitasnya di ruang publik.<sup>24</sup>

Ada beberapa Undang-Undang hingga Surat Edaran terkait upaya membentuk netralitas birokrat ini:<sup>25</sup>

1. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil (PNS), yang isinya bahwa PNS dilarang melakukan perbuatan yang mengarah pada keberpihakan salah satu calon atau perbuatan yang mengindikasikan terlibat dalam politik praktis/berafiliasi dengan partai politik.
2. Surat Edaran MENPAN No. SE/08.A/M.PAN/5/2005 yang mengatur tentang Netralitas PNS dalam Pemilihan Kepala Daerah. Dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah, antara lain disebutkan PNS dilarang terlibat dalam kegiatan untuk mensukseskan salah seorang calon Kepala Daerah, seperti kampanye, menggunakan fasilitas jabatan untuk kepentingan salah seorang calon dan membuat keputusan yang menguntungkan salah seorang calon.
3. Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: K.26-30/V.31-3/99 tanggal 12 Maret 2009 tentang Netralitas PNS dalam Pemilihan Umum Calon Legislatif dan Calon Presiden/Wakil Presiden.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS.

---

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Arif Novianto. "Mempertanyakan Netralitas Birokrat dalam Pemilu: antara Sistem Sosial, Kekuasaan, & Budaya Patron-Client". *Insight*. Vol. 3. No.2. 2019. 8-10.

5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), pasal 2 huruf f bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.
6. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 41/PUU-XIII/2014 tanggal 6 Juli 2015, PNS yang mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Wali kota/Wakil Wali kota wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS sejak ditetapkan sebagai calon peserta Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Wali kota/Wakil Wali kota.
7. Undang-Undang (UU) Nomor 10 Tahun 2016 yang salah satu isinya bahwa pasangan calon dilarang melibatkan ASN anggota POLRI dan anggota TNI, dan Kepala Desa atau perangkat Desa lainnya. Di pasal 71 ayat 2 menyebutkan bahwa: Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, Wali kota atau Wakil Wali kota dilarang melakukan pergantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat persetujuan tertulis dari Menteri.
8. Surat Edaran Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) nomor B-2 900/KASN/11/2017 tentang Pengawasan Netralitas ASN pada Pilkada serentak tahun 2018.
9. Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MenPAN-RB) nomor B/71/M.SM.00.00./2017 tentang

pelaksanaan netralitas para professional birokrasi terkait penyelenggaraan Pilkada serentak tahun 2018, Pemilu Legislatif 2019 dan Pilpres 2019.

Berbagai peraturan di atas menerapkan bermacam sanksi ketika ASN dinilai tidak netral dalam proses Pemilu.<sup>26</sup> Sanksi tersebut bermacam-macam, antara lain penundaan kenaikan pangkat, penurunan pangkat, pemindahan jabatan, pemindahan dalam rangka penurunan pangkat, penundaan kenaikan gaji, dan pemberhentian dengan tidak hormat.

Upaya menjaga netralitas Aparatur Sipil Negara dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan Aparatur Sipil Negara, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan, maka ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Sehingga netralitas ialah bebasnya PNS dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu dan tidak memihak untuk kepentingan partai tertentu atau tidak berperan dalam proses politik karena dikhawatirkan pegawai itu menyalahgunakan penggunaan fasilitas untuk kepentingan partai politik.<sup>27</sup>

Adapun indikator yang digunakan untuk mengukur netralitas adalah (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,

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm. 10.

<sup>27</sup> Sri Hartini, dkk, 2014, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm.

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>28</sup>

Dirjen Otonomi Daerah Kemendagri Soni Sumarsono mencatat sebanyak 1.527 ASN yang tersebar di 171 daerah di Indonesia dinyatakan terindikasi tidak netral dalam pemilu sepanjang pemilihan kepala daerah serentak di tahun 2018 atau pilkada serentak ketiga, dan belum termasuk pilkada serentak gelombang pertama dan kedua.<sup>29</sup> Terkait dengan data pelanggaran netralitas pada pemilu serentak 2019, data Bawaslu tentang pelanggaran ASN secara nasional dari tanggal 7 Desember 2018 hingga 1 Maret 2019 menunjukkan bahwa ada 165 kasus ketidaknetralan ASN yang tersebar di 15 provinsi.<sup>30</sup> Jenis pelanggaran yang dilanggar oleh ASN itu bervariasi, antara lain ikut menjadi tim kampanye, membagikan alat peraga kampanye, menghadiri kegiatan peserta pemilu, dan ada juga yang menjadi anggota partai politik.

---

<sup>28</sup> Ni'matul Huda, dkk, *Op. Cit.*, hlm. 137.

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm. 116.

<sup>30</sup> *Ibid.*

Tabel II. 1. Jenis dan Jumlah Pelanggaran Netralitas ASN pada Pemilu tahun 2019

| No. | Jenis Pelanggaran   | Jumlah Kasus |
|-----|---|--------------|
| 1   | Mencalonkan diri sebagai Calon Legislatif namun belum mengundurkan diri sebagai ASN | 2            |
| 2   | Melakukan tindakan yang menguntungkan peserta/calon                                 | 27           |
| 3   | Menguntungkan peserta/calon di media sosial   | 40           |
| 4   | Hadir dalam kampanye  | 23           |
| 5   | Menggunakan atribut partai/peserta Pemilu dan/atau membagikan alat peraga kampanye  | 16           |
| 6   | Keterlibatan ASN sebagai tim kampanye peserta Pemilu                                | 11           |
| 7   | Menghadiri kegiatan peserta pemilu (non kampanye)                                   | 10           |
| 8   | Menjadi anggota partai politik  | 14           |

Sumber: www.bawaslu.go.id

Netralitas pegawai ASN sangat penting didalam menciptakan tata pemerintahan yang baik serta birokrasi yang berorientasi pada pelayanan publik.<sup>31</sup> Sebagaimana yang dikemukakan oleh Prof. Sofian Effendi bahwa ASN itu harus netral (*impartial*), tidak boleh berpihak dan tidak boleh memihak dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.<sup>32</sup> Maksud netralitas yang lain adalah jika seorang Pegawai Negeri Sipil menjadi pengurus

<sup>31</sup> Nuraida Mokhsen, 2018, *Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara*, Jakarta, Komisi Aparatur Sipil Negara, hlm. 9.

<sup>32</sup> *Ibid.*

partai politik atau anggota legislatif, maka ia harus mengundurkan diri.<sup>33</sup>  
Dengan demikian birokrasi pemerintahan akan stabil dan dapat berperan mendukung serta merealisasikan kebijakan maupun kehendak politik manapun yang sedang berkuasa dalam pemerintahan.

---

<sup>33</sup> Sri Hartini. "Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS)". *Dinamika Hukum*. Vol. 9. No. 3. 2018. 264.