

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Ide negara hukum berkaitan erat dengan cita-cita keadilan sosial bagi seluruh rakyat yang juga diadopsi prinsip dasar konstitusi Indonesia merdeka berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Bahkan, dalam penjelasan UUD 1945, ditegaskan bahwa sistem pemerintahan negara (di antaranya): (I) Indonesia adalah negara hukum yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), yaitu negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*); (II) Sistem Konstitusional, yaitu bahwa pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).¹

Dalam UUD 1945 telah mengatur persyaratan tertentu yang harus di penuhi oleh negara yang berdasar atas hukum sebagaimana yang dikemukakan oleh Ismail Sunny sebagai berikut:²

- a. Adanya kedaulatan rakyat (Pembukaan dan Pasal 2 ayat (2) UUD 1945)

¹ Anna Triningsih dan Oly Viana Agustine, *Keadilan Sosial Dalam Pengujian Undang – undang*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2019, hlm. 13.

² Zainal Arifin Hoesein, *Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*, Jakarta: Setara Press, 2016, hlm 34.

- b. Adanya jaminan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (Pembukaan dan Pasal 33 UUD 1945)
- c. Kewajiban Presiden untuk memegang teguh undang-undang dasar dan menjalankan undang-undang (Pasal 5 ayat (2) dan Pasal 9 UUD 1945)
- d. Adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka (Pasal 24 dan 25 UUD 1945)
- e. Persamaan di depan hukum (Pasal 27 ayat (1) UUD 1945)
- f. Terjaminnya hak-hak warga negara (Pembukaan, Pasal 1 ayat (2), Pasal 27,28,29,30,31,32, dan 33 UUD 1945).

Paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kedaulatan rakyat (demokrasi).³ Oleh karena itu perlu ditegaskan bahwa “*kedaulatan berada ditangan rakyat yang dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar (constitutional democracy)*”.⁴ Dengan demikian dalam konsep demokrasi, pemerintahan suatu negara merupakan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.⁵ Keterlibatan rakyat dalam bentuk demokrasi tersebut dilihat pada pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah atau disingkat dengan Pilkada.

Hasil amandemen UUD 1945 telah membawa perubahan besar pada sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu perubahan itu terkait dengan pengisian jabatan

³ Nikmatul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm 267.

⁴ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011. hlm. 120.

Kepala Daerah.⁶ Dimana dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala daerah pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*”.

Pengertian Pilkada menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menyebutkan bahwa:

“Pemilihan Gubernur, dan Wakil Gubernur, Bupati, dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi, kabupaten, dan kota untuk memilih Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis”.

Pemilihan kepala daerah merupakan pemilihan langsung kepala daerah oleh masyarakat sebagai perwujudan demokrasi. Sebelum tahun 2005 pemilihan kepala dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat Pilkada dan pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni Tahun 2005.⁷

Dengan dasar-dasar dan elemen negara hukum yang spesifik dapat dipahami perubahan UUD 1945 ketika mengadopsi hak-hak asasi manusia, diadopsi pula pembatasan hak-hak asasi yang ditetapkan dengan Undang-Undang dengan maksud semata - mata untuk menjamin hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi

⁶ Suharizal, *PEMILUKADA Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011. hlm.1.

⁷ https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_kepala_daerah_di_Indonesia, diakses pada tanggal 20 Februari 2020 jam 19.40 wib.

tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan serta ketertiban umum dalam masyarakat yang demokratis.⁸ Pengaturan hak asasi warga negara dalam UUD 1945, menunjukkan tingkat kepentingan hak asasi manusia dimasukkan dalam UUD 1945 karena masalah hak asasi manusia merupakan hal yang paling penting dan menjadi unsur yang tidak terpisahkan dari negara konstitusional. Makna hak asasi manusia dianggap mempunyai makna mendasar bagi UUD 1945 yang tidak kalah pentingnya dengan falsafah negara, karena hak asasi manusia lebih bersifat praktis dan perhatian konstitusional secara realistik tertuju pada nilai-nilai yang rawan perlindungan yang lemah dan kebutuhan untuk mengadakan jaminan yang memadai untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan. Hak asasi manusia adalah unsur konstitusi.⁹

Mengenai pengaturan tentang Aparatur Sipil Negara sebelum adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 juncto Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Dalam aturannya dinyatakan bahwa Seorang Pegawai Negara yang diangkat menjadi Pejabat Negara, di bebaskan sementara waktu dari jabatan organiknya selama menjadi Pejabat Negara tanpa kehilangan statusnya sebagai Pegawai Negeri.¹⁰ Sedangkan dalam aturan lain ditemukan tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dinyatakan bahwa untuk menjamin

⁸ Zainal Arifin Hoesein, Op.Cit. hlm 22.

⁹ Mohammad Mahrus Ali, *TAFSIR KONSTITUSI Menguji Konstitusionalitas dan Legalitas Norma*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2019, hlm.14-15.

¹⁰ Pasal 11.

netralitas Pegawai Negeri, Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.¹¹

Undang-undang yang membatasi hak politik Aparatur Sipil Negara sudahlah bertentangan atau tidak sesuai lagi dengan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia. Karena telah menyebutkan bahwa setiap warga negara mempunyai hak yang sama dalam berserikat, berkumpul, dan mengemukakan pendapat dengan kata lain melakukan kegiatan politik.¹² Sementara dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara sendiri hak politik seseorang dibatasi jika ia seorang Aparatur Sipil Negara. Maka secara yuridis hal tersebut bertentangan dengan konstitusi dan konsekuensinya peraturan tersebut mestinya tidak sah.

Berlakunya Pasal 119 dan Pasal 123 ayat (3) Undang - Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara sepanjang mengenai istilah “Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah; Gubernur dan Wakil Gubernur; Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Walikota” sepanjang mengenai istilah “Pegawai Negeri Sipil”, telah membatasi hak seorang Aparatur Sipil Negara (ASN) untuk menyatakan mengundurkan diri secara tertulis sebagai Pegawai Negeri Sipil sejak mendaftar sebagai calon.

Sedangkan pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XII/2014 juga telah dinyatakan bahwa Pasal 119 dan Pasal 123 ayat (3) Undang-Undang

¹¹ Pasal 3 ayat (3).

¹² Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945.

Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS harus dilakukan bukan sejak mendaftar sebagai calon melainkan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS dilakukan sejak ditetapkan sebagai calon peserta Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dan Pemilu Presiden/Wakil Presiden serta Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*”.

Inilah yang kemudian yang melatarbelakangi penulis untuk mengangkat judul **HAK POLITIK APARATUR SIPIL NEGARA DALAM HAL PENCALONAN SEBAGAI GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang sebagaimana yang telah diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana hak politik Aparatur Sipil Negara dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara?
2. Bagaimana hak politik Aparatur Sipil Negara dalam hal pencalonan sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota dalam pemilihan kepala daerah?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penulisan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana hak politik Aparatur Sipil Negara dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
2. Untuk mengetahui bagaimana hak politik Aparatur Sipil Negara dalam hal pencalonan sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota dalam pemilihan kepala daerah.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

- a. Untuk menambah wawasan pengembangan ilmu hukum, khususnya bagi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Andalas.
- b. Melatih kemampuan penulis untuk melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskannya dalam bentuk tertulis.
- c. Menerapkan teori-teori yang telah diperoleh dari bangku perkuliahan dan menghubungkannya dengan praktek lapangan.
- d. Agar dapat menjawab rasa keingintahuan penulis mengenai hak politik Aparatur Sipil Negara dalam hal pencalonan sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota dalam Pemilihan Kepala Daerah.

2. Manfaat Praktis

Diharapkan dari hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi penulis, pihak-pihak terkait dalam hal ini baik masyarakat, pemerintah dan para penegak hukum, khususnya pihak-pihak yang terkait dengan permasalahan yang dikaji.

E. Metode Penelitian

Untuk mencapai tujuan dan manfaat penulisan sebagaimana yang telah ditetapkan, maka diperlukan suatu metode yang berfungsi sebagai pedoman dalam pelaksanaan penulisan. Metode yang penulis gunakan adalah:

1. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif yang menekankan pada penelitian kepustakaan. Penelitian hukum normatif dapat disebut sebagai penelitian doktrinal, karena penelitian ini dilakukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis dan ditujukan hanya pada bahan hukum tertulis lainnya. Sedangkan penelitian kepustakaan yaitu peneliti terhadap data sekunder.¹³ Metode penelitian hukum normatif (yuridis normatif) bertujuan untuk meneliti asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum.¹⁴

2. Pendekatan Penelitian

Dalam metode penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan penelitian, antara lain yaitu:

a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statue Approach*)

Pendekatan perundang-undangan merupakan suatu hal yang mutlak dalam penelitian yuridis normatif, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian.

¹³ Ronny Hanitidjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Persada, hlm.11

¹⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2012, hlm.51

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Rumusan yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan undang-undang yang terkait terhadap Hak politik Aparatur Sipil Negara dalam hal pencalonan sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota dalam Pemilihan Kepala Daerah.

3. Sumber dan Jenis data

Jenis data yang dikumpulkan adalah berupa data sekunder dengan bahan hukum:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aruran-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah yang BerhakMengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.
3. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
4. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

5. Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
6. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
7. Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
8. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
9. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Pemilihan Kepala Daerah
10. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
11. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Menjadi Undang-Undang.
12. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XII/2014.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder memberikan penjelelasan mengenai bahan hukum primer.¹⁵ Bahan hukum sekunder ini berupa buku-buku, majalah atau jurnal hukum, dan sebagainya. Bahan hukum sekunder yang terutama digunakan adalah buku teks karena buku teks berisi mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan klasik para sarjana.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang member petunjuk maupun penjelasan dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.¹⁶

4. Teknik Pengumpulan Data

a) Studi Dokumen

Penulis melakukan identifikasi berdasarkan dokumen-dokumen yang ada untuk mengumpulkan data sekunder.

b) Studi Kepustakaan

Tujuan dan kegunaan studi kepustakaan pada dasarnya adalah menunjukkan jalan pemecahan permasalahan penelitian. Apabila peneliti mengetahui apa yang telah dilakukan oleh peneliti lain, maka peneliti akan lebih siap dengan pengetahuan yang lebih dalam dan lengkap.¹⁷ Data

¹⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014, hlm. 13.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hlm.133.

diambil dari bahan-bahan bacaan yang ada di perpustakaan, berupa buku-buku, artikel-artikel, jurnal-jurnal, Undang-Undang, dan literatur lainnya.

5. Analisis Data

Dari data yang didapatkan untuk selanjutnya dilakukan analisis data. Analisis data yang digunakan adalah analisis data kualitatif yaitu data yang berupa huruf atau kata-kata yang dinilai berdasarkan logika dan diuraikan dalam bentuk kalimat-kalimat yang kemudian dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan, pendapat para sarjana, pendapat pihak terkait dan analisa (penalaran hukum) dari penulis yang nantinya dapat dijadikan sebuah karya ilmiah untuk pengembangan ilmu pengetahuan.

6. Sifat Penelitian

Dari perumusan masalah dan tujuan penelitian yang digunakan, penelitian ini bersifat deskriptif, yaitu memaparkan gambaran umum tentang hak politik Aparatur Sipil Negara dalam hal pencalonan sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota dalam pencalonan kepala daerah di Indonesia.