

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Demokrasi merupakan bagian yang tidak bisa dipisahkan dalam kajian hukum tata negara, karena demokrasi dapat memberikan legitimasi sebuah kekuasaan yang berasal dari rakyat.¹ Demokrasi juga dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat, yaitu pemerintahan yang dibentuk dan dijalankan atas kehendak atau kedaulatan rakyat. Bentuk politik dalam pemerintahan demokrasi ditandai oleh adanya kekuasaan pemerintahan yang berasal dari rakyat, kekuasaan tersebut dapat diperoleh melalui konsensus (demokrasi konsensus), referendum langsung (demokrasi langsung), atau melalui wakil-wakil terpilih dari rakyat (demokrasi perwakilan).² Sehingga dapat diartikan bahwa makna demokrasi merupakan bentuk kekuasaan yang berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat atau dengan kata lain sistem pemerintahan yang kekuatan dan kedaulatannya ada ditangan rakyat.

Salah satu poin penting dalam demokrasi adalah pemilihan umum yang (selanjutnya disebut pemilu), pemilu merupakan sarana pesta demokrasi di Indonesia yang telah dilaksanakan sejak pemilu pertama pada tahun 1955.³ Dalam Pasal 22E ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) adapun ruang lingkup pemilu hanya menyebutkan pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan

¹ Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Malang : Setara Press, 2016), hlm. 147.

² *Ibid*, hlm. 149.

³ *Ibid*, hlm. 158.

Rakyat yang (selanjutnya disebut DPR), Dewan Perwakilan Daerah yang (selanjutnya disebut DPD), Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang (selanjutnya disebut DPRD). Oleh karena itu pemilu merupakan perwujudan kedaulatan rakyat dan sebagai sarana pesta demokrasi di Indonesia.

Sedangkan untuk pemilihan kepala daerah atau wakil kepala daerah belum secara tegas dimasukkan kedalam ruang lingkup pemilu kecuali hanya disebutkan dipilih secara demokratis sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945.⁴ Pelaksanaan pemilu diselenggarakan oleh lembaga yang berwenang yaitu Komisi Pemilihan Umum yang (selanjutnya disebut KPU), sedangkan Pemilihan Kepala Daerah yang (selanjutnya disebut pilkada) diselenggarakan oleh lembaga yang berwenang yang berada di setiap daerah yaitu Komisi Pemilihan Umum Daerah yang (selanjutnya disebut KPUD) yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Dalam sistem hukum yang demokrasi diwarnai oleh pandangan hidup atau ideologi bangsa yang berbeda, namun substansinya adalah sama yaitu menunjukkan adanya peran serta atau partisipasi aktif rakyat di dalam pemerintahan yang dilandasi oleh persamaan hukum (*equality before the law*) yang tidak diskriminatif serta kemerdekaan atau kebebasan yang merupakan hak dasar warga negara dalam negara hukum terutama adanya pengakuan kebebasan dalam kehidupan kenegaraan dan kegiatan pemerintahan.

⁴ Safi', ***Dinamika Pemilihan Umum di Indonesia***, (Surabaya : Bintang, 2011), hlm. 102.

Sebagaimana pada Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa, “setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”. Untuk mendapatkan kesempatan yang sama dalam pemerintahan dimaksudkan semua lapisan masyarakat meskipun dengan profesi yang berbeda, tujuannya untuk menjalankan prinsip kesamaan (*equality*), seperti halnya hak Aparatur Sipil Negara yang (selanjutnya disebut ASN) mengundurkan diri dalam pencalonan sebagai kepala daerah yang berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

ASN adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil yang (selanjutnya disebut PNS) dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang (selanjutnya disebut PPPK) yang bekerja pada instansi pemerintah.⁵ Sedangkan PNS menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, “Pegawai” berarti orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya) sedangkan “Negeri” berarti negara atau pemerintah, jadi PNS adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau negara.⁶ Dalam hal ini seorang PNS yang dinyatakan sebagai pekerja dan bekerja pada pemerintah apabila ingin mencalonkan diri sebagai kepala daerah harus mengundurkan diri terlebih dahulu.

Dalam rangka pencalonan sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah, ASN harus mengundurkan diri terlebih dahulu sebagai pegawai. Dalam hal ini diatur dengan jelas didalam Pasal 119 UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN yang berbunyi sebagai berikut, “Pejabat pimpinan tinggi madya dan pejabat

⁵ Lihat Pasal 1 ayat (1) dan ayat (3) UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN.

⁶ Sri Hartini dkk, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2008), hlm. 31-32.

pimpinan tinggi pratama yang akan mencalonkan diri menjadi gubernur dan wakil gubernur, bupati/walikota, dan wakil bupati/wakil walikota wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis dari PNS sejak mendaftar sebagai calon”.

Pemberhentian pegawai adalah keputusan hubungan kerja, baik untuk sementara maupun untuk selamanya yang dilakukan oleh perusahaan atau pemerintahan atas permintaan pegawai atau karena kehendak pihak perusahaan atau pemerintahan. Sedangkan pemberhentian PNS adalah pemberhentian yang menyebabkan yang bersangkutan tidak lagi berkedudukan sebagai PNS.

PNS yang ditetapkan sebagai pasangan calon peserta pemilihan kepala daerah dan atau wakil kepala daerah wajib menyatakan secara tertulis pengunduran dirinya sebagai PNS. Surat pernyataan pengunduran diri dibuat dan ditandatangani oleh calon sendiri, sebagai bukti pemenuhan syarat calon dan pernyataan pengunduran diri ini tidak dapat ditarik kembali.

Berdasarkan Pasal 261 sampai Pasal 274 PP Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS ada beberapa macam pemberhentian yaitu, Pemberhentian atas permintaan sendiri; Pemberhentian karena mencapai batas usia pensiun; Pemberhentian karena perampangan organisasi atau kebijakan pemerintah; Pemberhentian karena tidak cakap jasmani dan/atau rohani; Pemberhentian karena meninggal dunia, tewas atau hilang; Pemberhentian karena melakukan tindak pidana atau penyelewengan; Pemberhentian karena pelanggaran disiplin; Pemberhentian karena mencalonkan diri pejabat negara yang dipilih; Pemberhentian karena menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik;

Pemberhentian karena tidak menjabat lagi sebagai pejabat negara; dan Pemberhentian karena hal lain.

Berdasarkan uraian diatas, bahwa ASN dalam rangka mencalonkan diri sebagai kepala daerah harus mengundurkan diri terlebih dahulu, akan tetapi yang menjadi permasalahan disini adalah Pasal 261 ayat (2) PP Nomor 11 Tahun 2017 tentang manajemen PNS yang menyatakan, “permohonan pemberhentian atas permintaan sendiri disetujui, ditunda atau ditolak diberikan setelah mendapat rekomendasi dari PyB yang (selanjutnya disebut Pejabat yang Berwenang)”.

Hak adalah segala sesuatu yang harus didapatkan oleh setiap orang yang telah sejak lahir bahkan sebelum lahir. Hak ini melekat sehingga tidak dapat ditinggalkan begitu saja.⁷ Maka dari itu sudah jelas bahwa dengan adanya frasa “ditolak” dalam pasal diatas, pemerintah wajib melindungi hak-hak warga negara yang kaitannya dengan hak warga negara ASN yang mengundurkan diri dalam rangka pencalonan kepala daerah tanpa harus dibatasi, karena setiap orang memiliki kesempatan yang sama dalam pemerintahan khususnya ASN yang mencalonkan diri untuk menjadi kepala daerah dan setiap orang berhak bebas dari segala bentuk dari perlakuan diskriminatif serta berhak mendapatkan perlindungan hukum dari perlakuan yang bersifat diskriminatif. Permasalahan ini juga telah bertentangan dengan Pasal 28D UUD NRI Tahun 1945 yang secara nyata negara memberikan pengakuan kepada hak setiap warga negara untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan, akan tetapi pada kenyataannya hak warga negara dibatasi oleh Pasal 261 ayat (2) PP Nomor 11

⁷ Mexsasai Indra, *Dinamika Tata Negara Indonesia*, (Bandung : Rafika Aditama, 2011), hlm. 169.

Tahun 2017 tentang manajemen PNS khususnya dengan adanya frasa “ditolak” tersebut, dengan demikian secara otomatis telah mencederai hak-hak setiap ASN yang mengundurkan diri dalam rangka pencalonan sebagai kepala daerah.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas perlu kiranya dilakukan penelitian hukum dengan judul **“Hak mengundurkan diri Aparatur Sipil Negara dalam pencalonan sebagai kepala daerah”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat ditarik rumusan masalah yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan hak pengunduran diri aparatur sipil negara dalam pencalonan sebagai kepala daerah?
2. Bagaimana perlindungan hak aparatur sipil negara yang pengunduran dirinya ditolak oleh pejabat yang berwenang?

1.3 Tujuan

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Mengetahui pengaturan tentang hak aparatur sipil negara dalam pencalonan sebagai kepala daerah.
2. Mengetahui perlindungan hak hukum aparatur sipil negara yang pengunduran dirinya ditolak oleh pejabat yang berwenang.

1.4 Manfaat

Penelitian ini secara garis besar diharapkan dapat memberikan kegunaan baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. Kegunaan teoritis dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman tentang ilmu pengetahuan serta dapat memberikan kontribusi bagi penelitian selanjutnya terkait dengan pemberlakuan hak hukum pengunduran diri ASN dalam rangka pencalonan sebagai kepala daerah.
2. Kegunaan praktis yang diharapkan dalam penelitian ini adalah dapat memberikan motivasi dan sebagai bahan referensi penelitian selanjutnya, serta dapat memberikan masukan bagi pemerintah khususnya presiden atau bupati maupun pejabat yang berwenang, yang berhak melaksanakan tugas dan fungsinya dalam menetapkan pemberhentian ASN khususnya dalam melakukan penyelidikan dibidang pelaksanaan undang-undang dan kebijakan pemerintah yang dikaitkan dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

1.5 Keaslian Penulisan

Keaslian ini akan menjelaskan perbedaan tulisan yang telah di buat atau sudah ada yang membahas mengenai hak ASN, tetapi dengan masalah yang berbeda dengan cara membandingkan dengan apa yang telah di buat oleh diri saya sendiri dengan penelitian orang lain diantaranya:

No	Nama Penulis/ Judul skripsi, jurnal/ Tahun	Substansi	Perbedaan dengan penulis
1.	Bagus Satrio Utomo/Keikutsertaan Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah/2015	Dalam skripsi ini berfokus pada Pasal 123 ayat (3) UU ASN terkait pembatasan terhadap Hak PNS dalam keikutsertaan di pemilu.	Sedangkan penelitian ini berfokus pada adanya diksi “ditolak” sebagaimana diatur dalam Pasal 261 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang manajemen PNS.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penulisan skripsi ini menggunakan jenis penulisan hukum normatif. Penelitian normatif adalah penelitian yang mengkaji menggunakan berbagai sumber hukum primer, sekunder dan tersier seperti halnya peraturan perundang-undangan, buku, teori hukum dan dapat berupa pendapat para ahli hukum. Penelitian hukum normatif ini adalah suatu prosedur dan cara penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan dari segi normatif. Sumber hukum tersebut akan digunakan untuk mengkaji Pasal 261 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang manajemen PNS.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian maka metode pendekatan yang di gunakan adalah metode pendekatan perundang-undangan yaitu pendekatan yang menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang di hadapi. Dalam hal ini kesesuaian antara Pasal 119 dan Pasal 123 ayat (3) UU Nomor 5 Tahun

2014 tentang ASN dengan Pasal 261 ayat (2) PP Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS.

Dalam pendapat Peter Mahmud Marzuki⁸ berpendapat bahwa “Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani”. Seperti halnya dalam Pasal 261 ayat (2) PP Nomor 11 Tahun 2017 tentang manajemen PNS yang menyebutkan bahwa “permohonan pemberhentian atas permintaan sendiri disetujui, ditunda atau ditolak diberikan setelah mendapat rekomendasi dari PyB” khususnya dalam frasa “ditolak”.

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Bahan penelitian yang merupakan bahan hukum adalah terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

1. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan.⁹ Bahan hukum primer yang di gunakan terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (Lembaran Negara

⁸ *Ibid.* hlm. 93.

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta, Kencana Prenada Media Grup, 2011), hlm. 93-94.

Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898).

- 3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494).
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 63, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6037).

2. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum.¹⁰ Bahan hukum sekunder tersebut dapat memberikan petunjuk kepada penulis dalam membahas isu hukum penelitian skripsi ini.

3. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier adalah suatu bahan yang memberikan dukungan terhadap bahan hukum primer dan sekunder dengan memberikan pemahaman atas bahan hukum lainnya. Bahan hukum tersier yang di gunakan seperti halnya adalah bersumber dari Kamus Besar Bahasa Indonesia dan kamus hukum ilmiah.

¹⁰ *Ibid.* hlm. 141.

1.6.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum, baik itu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier dilakukan dengan teknik sebagai berikut :

a. Bahan Hukum Primer

Pengumpulan bahan hukum primer dilakukan dengan cara studi kepustakaan hukum, inventarisasi peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen terkait dan dikelompokkan berdasarkan level atau hierarki peraturan perundang-undangan.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder dikumpulkan dengan melakukan kajian kepustakaan dan penelusuran terkait dengan hasil-hasil penelitian, seperti jurnal dan buku.

c. Bahan Hukum Tersier

Pengumpulan bahan hukum tersier dilakukan dengan melalui penelaahan pustaka maupun secara manual.

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum merupakan langkah akhir dalam penelitian, sebelum memperoleh kesimpulan. Bahan hukum yang telah terkumpul dikaji, sehingga dapat dipergunakan untuk memperoleh gambaran dan jawaban yang jelas dan tepat terhadap permasalahan yang diteliti. Maka dalam penelitian ini, analisis terhadap bahan hukum yang berhasil dikumpulkan dilakukan secara deduktif analisis. Dalam hal ini metode penelitian deduktif ini metode yang sering disebut sebuah pendekatan pengambilan kesimpulan dari umum menjadi khusus.

Sedangkan analisis adalah kegiatan yang merangkum sejumlah data yang masih mentah kemudian mengelompokkan atau memisahkan komponen-komponen serta bagian-bagian yang relevan untuk kemudian mengkaitkan data yang dihimpun untuk menjawab permasalahan dalam skripsi ini.