

SKRIPSI
ANALISIS PELAKSANAAN HAK MEMILIH
APARATUR SIPIL NEGARA
PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH
STUDI KASUS DI BADAN KEPAGAWAIAN DAN
SUMBER DAYA MANUSIA KOTA MAKASSAR

Disusun dan diajukan oleh

MOH. IQBAL IRVANI PRATAMA
B12114025



HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021

HALAMAN JUDUL

**ANALISIS PELAKSANAAN HAK MEMILIH
APARATUR SIPIL NEGARA
PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH
STUDI KASUS DI BADAN KEPAGAWAIAN DAN
SUMBER DAYA MANUSIA KOTA MAKASSAR**

OLEH

MOH. IQBAL IRVANI PRATAMA

B12114025

Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi
pada Program Studi Hukum Administrasi Negara

HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2021

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

**ANALISIS PELAKSANAAN HAK MEMILIH APARATUR SIPIL NEGARA
PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH STUDI KASUS DI BADAN
KEPEGAWAIAN DAN SUMBER DAYA MANUSIA KOTA MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh

**Moh. Iqbal Irvani Pratama
B12114025**

Telah dipertahankan di hadapan panitia ujian yang dibentuk dalam rangka

Penyelesaian Studi Program Sarjana

Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum

Universitas Hasanuddin

pada tanggal 9 Juni 2021

dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

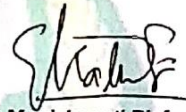
Menyetujui,

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping



Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H, M.H, DFM
NIP. 1961028 198703 1 003



Eka Merdekawati Djafar, S.H, M.H
NIP. 19820513 200912 2 001

Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara



Dr. Muhammad Ilham Ansaputra, S.H, M.Kn
NIP. 19840818 201012 1 005

Persetujuan Pembimbing

Diterangkan bahwa skripsi dari Mahasiswa:

Nama : Moh. Iqbal Irvani Pratama

No.Pokok : B 121 14 205

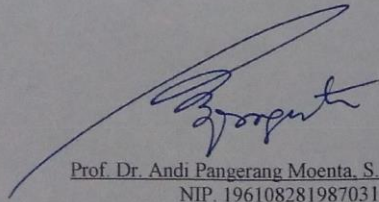
Program : Hukum Administrasi Negara

Judul : Analisis Pelaksanaan Hak Memilih Aparatur Sipil Negara Dalam
Pemilihan Kepala Daerah

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam Ujian Skripsi di Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin Makassar

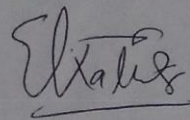
Makassar, 2021

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM
NIP. 196108281987031003

Pembimbing Pendamping



Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H.
NIP. 19820513200912201



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN, RISET DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM**

KAMPUS UNHAS TAMALANREA, JALAN PERINTIS KEMERDEKAAN KM.10

Telp : (0411) 587219,546686, FAX. (0411) 587219,590846 Makassar 90245

E-mail: hukumunhas@unhas.ac.id

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : MOH. IQBAL IRVANI PRATAMA
N I M : B12114025
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : Analisis Pelaksanaan Hak Pilih Aparatur Sipil Negara Pada
Pemilukada

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Juni 2021

a.n. Dekan,
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset
dan Inovasi



Prof. Dr. Hamzah Halim SH., MH
NIP: 197312311999031003

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Moh. Iqbal Irvani Pratama
NIM : B12114025
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa Skripsi dengan judul **Analisis Pelaksanaan Hak Memilih Aparatur Sipil Negara Pada Pemilihan Kepala Daerah Studi Kasus di Badan Kepegawaian dan Sumber Daya Manusia Kota Makassar** adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila di kemudian hari Skripsi saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 9 Juni 2021

Yang menyatakan

Moh. Iqbal Irvani Pratama



v

ABSTRAK

MOH. IQBAL IRVANI PRATAMA (B12114025) “ANALISIS PELAKSANAAN HAK MEMILIH APARATUR SIPIL NEGARA PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH STUDI KASUS DI BADAN KEPEGAWAIAN DAN SUMBER DAYA MANUSIA KOTA MAKASSAR”.

Di bawah bimbingan (Andi Pangerang Moenta) sebagai Pembimbing Utama dan (Eka Merdekawati Djafar) sebagai Pembimbing Pendamping.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan hak memilih Aparatur Sipil Negara pada penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah dan mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat dalam proses pelaksanaannya tersebut.

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan empirik dengan mengumpulkan data dan informasi dengan cara melakukan wawancara dengan sejumlah aparatur sipil negara yang bekerja di lingkungan Pemerintah Kota Makassar, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Kota Makassar.

Adapun berdasarkan hasil penelitian dapat ditarik kesimpulan bahwa pelaksanaan Hak Pilih Aparatur Sipil Negara pada praktiknya sudah sejalan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dalam pelaksanaannya terdapat faktor-faktor yang mendukung seperti faktor aturan hukum yang ada, faktor aparat pengawas dalam konteks ini Bawaslu dan faktor kesadaran hukum dari aparatur sipil negara sendiri.

Kata Kunci: Aparatur Sipil Negara. Hak Pilih, Netralitas.

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah Subhana Wa Ta'ala karena atas rahmat dan kehendak-Nya jualah, hingga akhirnya penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi dengan judul: "**Analisis Pelaksanaan Hak Memilih Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah Studi Kasus di Badan Kepegawain Dan Sumber Daya Manusia Kota Makassar**". Sholawat dan salam teruntuk Nabi Muhammad Shollallahu 'alahi Wasalam, Keluarga, Para Sahabat beliau, serta ummatnya sekalian.

Selanjutnya penulis hendak menyampaikan ungkapan terima kasih tidak terbatas kepada kedua orang tuaku tercinta Bapak **Irwan Lasana** & Ibu **Misleny** yang telah mendidik, menemani kehidupan penulis hingga sekarang ini, kehadiran keduanya laksana matahari kembar di sepanjang tahun yang menghangatkan dan meneduhkan secara bersamaan. Kedua adik penulis, **Moh. Mifta Hurisqo** dan **Dalila Aisha Dzakira** yang telah banyak mengingatkan kakak kalian ini, terima kasih banyak adikku tersayang.

Pada kesempatan ini juga, penulis mengucapkan terima kasih tulus kepada:

1. Ibunda Rektor **Prof. Dr. Dwia Aries Tina Palubuhu, M.A** selaku Rektor Universitas Hasanuddin, karena tanpa beliau penulis tidak dapat berkuliah di Universitas Hasanuddin tercinta.
2. Para Wakil Rektor Universitas Hasanuddin
3. Dekan Fakultas Hukum, Ibunda **Prof. Dr. Farida Pattitingi, S.H, M.Hum** yang telah menerima penulis di Fakultas Hukum dan memberi kesempatan bagi penulis untuk menimba ilmu dari telaga ilmu fakultas hukum.
4. Para Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

5. Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara Bapak **Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn.**
6. Bapak **Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H** yang telah sangat membantu penulis selama beliau menjabat Ketua Program Studi HAN dan juga selaku Penasehat Akademik penulis
7. Ibu **Dr. Andi Bau Inggit. SH., M.H.** Selaku Penasehat Akademik penulis yang telah membantu penulis selama menempus studi S1 di Prodi Hukum Administrasi Negara.
8. Bapak **Prof. Dr. A. Pangerang Moenta, S.H., DFM** Selaku Pembimbing satu yang teramat membimbing penulis dalam penyusunan skripsi, terima kasih atas nasehat, bimbingan, dan pertolongan dari Prof. selama ini, mohon maaf telah banyak menyita waktu dari Prof. selama ini, terima kasih banyak atas segalanya.
9. Ibu **Eka Merdekawati Djafar, S.H, M.H** selaku Pembimbing dua penulis, yang telah banyak penulis repotkan selama ini, yang tidak hanya menjadi pembimbing, melainkan juga sebagai kakak senior yang dengan tulus membimbing penulis hingga dapat menyelesaikan skripsi ini. Terima kasih banyak atas segalanya bu.
10. Bapak **Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H, M.H.** Bapak **Muh. Zulfan Hakim, S.H, M.H.** Ibu **Ariani Arifin, S.H, M.H.** selaku Tim Penguji yang telah banyak memberikan kritik saran mulai dari tahapan seminar proposal hingga ujian hasil, terima kasih atas waktu dan ilmunya, ucapan terima kasih tulus dari penulis kepada Bapak dan Ibu sekalian.
11. Bapak dan Ibu Dosen fakultas Hukum yang telah banyak memberikan penulis ilmu pengetahuan sehingga penulis sedikit banyak telah mengenal hukum sejauh ini, tanpa ilmu dari para dosen teramat sulit bagi penulis untuk dapat menyelesaikan studi ini.
12. Teman-teman seperjuangan di fakultas hukum, Ahmad Yani, Aditya Nugraha, Risman Hadiwijaya, Andi Irfan Alamsyah, Yolanda, serta rekan angkatan 2014 HAN lainnya yang tidak dapat ditulis satu persatu, terima kasih kawan.

13. Teman-teman Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Angkatan 2014 Diplomasi.
14. Kakak sekaligus Guru penulis di luar suasana perkuliahan, Sofyan Nasution Dg. Bani, yang banyak memberikan teladan kepada penulis baik perkataan maupun perbuatan. Terima kasih banyak kak.
15. Saudara-saudara seperkumpulan, sepenanggungan, kak Amanatullah, kak Syahrul, kak Sholeh, kak Rio, kak Jabal, kak Maulana, kak Yasin, Hizkil, Awal, Hasan, Fikar, Azwan, Aziz, Rahmat, Fadly, Asdar, Edo, Muchtar, Arkan, Asri, Abidin.
16. Teman-teman Angkatan Baper 14 Al-aqsho Universitas Hasanuddin yang kadang menjadi tempat berbagi pemikiran.
17. Adik-adik penerus estafet dakwah kampus, Riswan, Anci, Mukti dan yang lainnya selaku daun muda.
18. Bapak Andi Hidayatullah, yang telah menerima penulis untuk bergabung ke dalam Tim Graha Yatamsi, sebuah pengalaman yang berharga.
19. Ketua Bawaslu Kota Makassar dan Jajaran, yang telah bersedia membantu penulis dalam proses penelitian.
20. Kepala Badan Kepegawain dan Sumber Daya Manusia Kota Makassar beserta seluruh jajaran yang telah bersedia membantu penulis dalam proses penelitian.

Semoga Allah membalas kebaikan anda semua dengan balasan terbaik. Akhir kata kendatipun masih terdapat banyak kekurangan, mohon dimaklumi, penulis berharap kritik dan juga saran dari siapapun guna perbaikan tulisan-tulisan berikutnya di masa depan.

Makassar, Juli 2021

Moh. Iqbal Irvani Pratama

DAFTAR ISI

	HALAMAN
HALAMAN JUDUL	i
PENGESAHAN SKRIPSI	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	iv
PERNYATAAN KEASLIAN PENULISAN	v
ABSTRAK	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	7
E. Keaslian Penelitian	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	10
A. Penegakan Hukum	10
B. Hak Memilih	13
C. Aparatur Sipil Negara	19
D. Pemilihan Umum Kepala Daerah	23
BAB III METODE PENELITIAN	27
A. Lokasi Penelitian	27
B. Populasi dan Sampel	27
C. Jenis dan Sumber Data	27
D. Teknik Pengumpulan Data	28
E. Analisis Data	29

BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS	30
	1. Pelaksanaan Hak Memilih Aparatur Sipil Negara di Kota Makassar	30
	2. Faktor-Faktor Pendukung dan Pengambat Pelaksanaan Hak Memilih Aparatur Sipil Negara di Kota Makassar	39
BAB V	PENUTUP	52
	A. Kesimpulan	52
	B. Saran	52
	DAFTAR PUSTAKA	53

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana yang termuat dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia, artinya hukum merupakan dasar dari setiap proses penyelenggaraan negara mulai dari tingkat pusat hingga daerah. Negara kesatuan republik indonesia mengakui adanya sistem pemerintahan di daerah, mulai dari tingkat provinsi, kabupaten dan kota, proses penyelenggaraan pemerintahan daerah dipimpin oleh kepala daerah, Gubernur untuk pemeritahan di tingkat provinsi, Bupati pada pemerintahan tingkat kabupaten dan Walikota untuk pemerintahan tingkat kota. Kepala daerah setiap tingkat dan wilayah dipilih secara demokratis sebagaimana amanat Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Maksud dari dipilih secara demoktratis yakni dengan menerapkan asas-asas demokrasi dalam proses penyelenggaraannya yang melibatkan banyak unsur, mulai dari pelaksana (KPUD), pihak yang melakukan pengawasan atas pelaksanaan Pilkada (Bawaslu) hingga melibatkan masyarakat selaku pihak yang memiliki hak untuk memilih dan menentukan calon atau pasangan calon mana yang akan menjadi pemimpin di daerah yang menyelenggarakan Pilkada.

Sejarah pemilihan kepala daerah dengan berlandaskan sistem demokrasi pada mulanya dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana yang dimaknai dalam Pasal 18 (ayat 4) UUD NRI 1945, barulah kemudian setelah disahkannya Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh masyarakat dengan tanpa melalui DPRD, daerah yang pertama kali menyelenggarakan Pilkada adalah Kabupaten Kutai Kertanegara pada tahun 2005. Seiring berjalannya waktu dan perkembangan pemerintahan daerah dan dinamika politik nasional lantas menghasilkan Undang-undang No. 22 Tahun 2007 tentang

Penyelenggaraan Pemilihan Umum yang berimplikasi pada masuknya Pilkada ke dalam rezim Pemilu sehingga istilah Pilkada berubah menjadi Pemilukada.

Berdasarkan Laporan yang diterima Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) terdapat 19 laporan dugaan ASN yang tidak netral, melibatkan 53 oknum yang mencabat sebagai camat, kepala dinas, sekretaris daerah dan staf pemerintah. Selain itu, netralitas ASN pada pelaksanaan Plkada di Indonesia (2017), terdapat 30 laporan hasil pengawasan netralitas ASN yang terjadi di 30 Kabupaten/Kota dari 101 daerah yang menyelenggarakan Pilkada pada 2017. Pada Pemilukada tahun 2018 setidaknya terdapat 500-an pelanggaran yang dilakukan ASN bahkan satu di antaranya berujung pidana, namun kebanyakan kasus berupa pelanggaran administrasi.¹

Bupati Kabupaten Alor dilaporkan ke Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) RI berkaitan dengan kebijakan mutasi 1381 ASN oleh Bupati Alor sejak tahun 2017 hingga 2018, mutasi tersebut cacat hukum dikarenakan terindikasi mengandung unsur perbuatan melawan hukum dan atau adanya upaya perbuatan menyalahgunakan kewenangan dalam hal pemberian sanksi Pemecatan dan Non-Job terhadap ASN yang dilakukan Bupati dalam lingkup Pemerintah Daerah Kabupaten Alor. Perbuatan tersebut bertentangan dengan Undang-undang No. 5 Tahun 2014 pada rujukan Bab VIII tentang Manajemen ASN, bagian umum Pasal 51 tentang Manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan Sistem Merit.

Selama enam bulan sebelum digelarnya Pilkada serentak pada 27 Juni 2018, Bupati Alor, Amon Djobo telah memutasi, men-nonjob dan memberhentikan sebanyak 1.381. Aparatur Sipil Negara di daerah itu

¹ Zunita Amalia Putri, <https://news.detik.com/berita/d-4082355/bawaslu-tindak-500-pelanggaran-asn-di-pilkada-2018> diakses pada tgl 1 agustus 2018 pk1 14:26

Untuk menjaga netralitas ASN oleh Direktur Eksekutif KPPOD (Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah) menyarankan ke pemerintah agar hak politik ASN di hilangkan menurut **Robert** alasannya sebab posisi ASN saat ini dalam kondisi dilematis. ASN memiliki hak pilih, namun tidak diberikan kebebasan mengungkapkan dukungannya kepada salah satu calon.²

Sejumlah pembatasan hak politik ASN yang berlaku pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara antara lain:

1. Larangan menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik sebagai bagian dari upaya menjaga netralitas ASN.
2. Kewajiban mengundurkan diri secara tertulis bagi ASN atau PNS yang hendak maju dalam Pilkada.

Seorang ASN dapat ikut serta dalam kontestasi pemilihan umum untuk menduduki jabatan Presiden, Wakil Presiden, Anggota Legislatif, dan juga jabatan politik di tingkat pemerintahan daerah seperti Gubernur, Walikota ataupun Bupati. Tidak ada larangan bagi ASN untuk menduduki jabatan tersebut selama beritikad baik serta melalui mekanisme tertentu yang telah diatur di dalam peraturan perundang-undangan.

Kehidupan berdemokrasi yang otoriter selama masa Orde Baru, kendati terdapat sejumlah Pemilu, namun pada kenyataannya hak-hak masyarakat dalam Idealisme demokrasi tidak dapat disalurkan secara utuh. Menurut **Franz Suseno**³ "*demokrasi yang bukan negara hukum bukan demokrasi dalam arti yang sesungguhnya.*" Masyarakat hidup dalam kekhawatiran ketika hendak menyampaikan aspirasi, protes dan kritik dianggap sebagai bentuk pembangkangan kepada pemerintah Orde Baru. Bersamaan dengan pergolakan dunia akibat krisis ekonomi global, gelombang protes dari berbagai belahan nusantara mengiringi kejatuhan

² Priska Sari Pratiwi <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180624142106-32-308613/cegah-sikap-tak-netral-kppod-usul-hak-politik-pns-dicabut> diakses pada 10 juli 2018 Pukul 13:39

³ Franz Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokratis, Sebuah Telaah Filosofis*, dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* Cetakan ke-12, Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2016, hlm. 8

tirani Orde Baru, dan disaat yang bersamaan melahirkan harapan baru (reformasi).

Perubahan paradigma tata kelola pemerintahan pasca reformasi mengalami beberapa perubahan, pada tataran penyelenggaraan atau pengelolaan pemerintahan, otonomi daerah diberlakukan dengan membagi wewenang dan tugas antara pemerintah pusat dan daerah. Reformasi sistem tata kelola pemerintahan yang berlangsung secara dramatis tanpa disertai agenda yang jelas dan turut memberikan ruang yang kosong pada pengisian format penyelenggaraan pemerintahan yang tidak sesuai dengan arah yang hendak di tuju yakni, menuju tatanan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis berdasar pada tata kelola pemerintahan yang baik, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme, serta desentralisasi kekuasaan, dan penegakan hukum yang tidak diskriminatif.⁴

Negara Kesatuan Republik Indonesia mengakui keberadaan satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu terdiri atas kabupaten/kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.⁵

Dalam menjalankan otonomi daerah, Gubernur dan Wakil Gubernur untuk daerah tingkat Provinsi, Bupati dan Wakil Bupati untuk tingkat Kabupaten dan Kota, serta Walikota dan Wakil Walikota untuk tingkat Kota dipilih secara demokratis.⁶ Pada mulanya pemilihan di daerah dilaksanakan secara tidak langsung, melalui perwakilan anggota Dewan

⁴ Aminuddin Ilmar, *Membangun Negara Hukum Indonesia*, Makassar: Phinatama Media, 2014, hlm. 45-46

⁵ Lihat Pasal 18 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

⁶ *Ibid*, ayat (4)

Perwakilan Rakyat Daerah. Barulah kemudian beralih ke model pemilihan secara langsung untuk pertama kalinya pada tahun 2005.⁷

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) sekarang ini dilakukan secara langsung dan serentak. Pemilihan kepala daerah secara langsung dan serentak (Pemilukada) ini berlangsung sejak tahun 2015, yang di dasarkan pada ketentuan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing dilaksanakan secara serentak dan bertujuan untuk menghemat anggaran negara.⁸

Pemilukada merupakan sarana bagi warga masyarakat dalam menyalurkan aspirasi secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.⁹ Oleh karena itu Pemilukada hendaknya memberikan kesempatan bagi setiap orang untuk turut serta jadi bagian dari proses tersebut tanpa diskriminasi terhadap golongan tertentu. Selain daripada itu, penyelenggaraan Pemilukada juga bagian dari upaya untuk mengedukasi masyarakat terutama pemilih pemula atas pentingnya partisipasi dalam demokrasi.

Penjaminan hak-hak warga negara merupakan kewajiban dasar semua negara yang melaksanakan konsep negara hukum demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dewasa ini jaminan tersebut tidak hanya terbatas pada hak-hak mendasar seperti hak untuk hidup, hak untuk memiliki, hak atas pekerjaan melainkan juga hak politik berupa memilih dan dipilih dalam suatu kontestasi pemilihan umum.

Pemilukada sebagai cerminan keberhasilan demokrasi dalam skala yang lebih kecil, dapat dijadikan sebagai gambaran jaminan kebebasan

⁷ Tahun 2004 Indonesia menyelenggarakan pemilihan umum pertama yang memungkinkan rakyat memilih secara langsung wakil mereka untuk duduk di DPR, DPD, DPRD serta memilih langsung presiden dan wakil presiden. Hal ini kemudian mengilhami dilaksanakannya pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung. Hal ini didukung pula dengan semangat otonomi daerah yang telah digulirkan pada 1999. Oleh karena itu sejak 2005 telah diselenggarakan Pilkada secara langsung baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Selengkapanya dalam Tjahjo Kumolo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, Jakarta: PT Mizan Republika, 2015, hlm. 79

⁸ *Ibid*, hlm. 82

⁹ *Op.Cit.* Pasal 22E ayat (1)

rakyat di daerah dalam menentukan pemimpinnya selama 1 (satu) periode ke depan. Peralihan sistem pilkada tidak langsung menjadi langsung kemudian berlanjut sampai dengan pemilukada serentak sekaligus menjawab agenda reformasi yang menghendaki kebebasan rakyat dalam memilih.

Dalam konstitusi jelas disebutkan bahwa setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dan turut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan, manifestasi dari amanat konstitusi adalah terwujudnya kesetaraan antar sesama warga negara dalam menggunakan hak politiknya dengan tidak melakukan diskriminasi terhadap golongan tertentu. Dalam hal ini aparatur sipil negara tidak dapat melaksanakan haknya sebagaimana mestinya, padahal menurut **Jimly Asshiddiqie** pasal di dalam konstitusi harus dimaknai sejalan dan tidak bertentangan.¹⁰ Adapun dalam Undang-undang No. 5 Tahun 2014 memberikan batasan kepada ASN dalam menggunakan hak politiknya, tidak sejalan dengan Pasal 18 dan 28 Undang-undang Dasar 1945.

Pembatasan ataupun larangan dan juga kewajiban yang bertentangan dengan kehendak bebas atau hak politik ASN bukan pertama kali diberlakukan, sebelumnya pada Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Yang mana ASN dilarang terlibat aktif dalam politik dengan memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.¹¹

Mahkamah Konstitusi dalam Putusannya atas perkara No. 011-017/PUU-I/2003 telah menyatakan bahwa hak memilih adalah hak konstitusional warga negara. Dalam konsideran tersebut menyatakan antara lain:

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang*, Jakarta: Rajawali Pers, 2006 hlm. 34

¹¹ Pasal 4 Ayat (12) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri

“Menimbang, bahwa hak konstitusional warga negara hak untuk di pilih dan memilih (*Right to vote and right to be candidate*) adalah hak yang dijamin oleh konstitusi, undang-undang maupun konvensi internasional maka pembatasan penyimpangan, peniadaan dan penghapusan akan hak dimaksud merupakan pelanggaran terhadap hak asasi warga negara.”¹²

Indonesia adalah negara hukum yang demokrasi (*demokratische rechtstaat*) sekaligus negara demokrasi yang berdasarkan hukum (*constitutional democracy*) Artinya Indonesia menggabungkan ide negara hukum dan demokrasi, menurut **Mahfud MD** ada hubungan yang jelas dan saling bergantung antar keduanya.

*“bagaimanapun tidak akan ada demokrasi tanpa ada hukum yang tegak dan tidak akan ada hukum yang tegak tanpa pembangunan kehidupan politik yang demokratis.”*¹³

Dengan demikian hukum dan demokrasi merupakan satu bagian yang saling melengkapi, eksistensi demokrasi perlu dilindungi oleh perangkat hukum, juga hukum yang tidak berdemokrasi hanya menimbulkan kesewenang-wenangan.

B. Rumusan Masalah

Berangkat dari latar belakang masalah di atas penulis kemudian mengangkat judul skripsi **“Analisis Pelaksanaan Hak Memilih Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah.”** Selanjutnya penulis merumuskan topik masalah ke dalam rumusan masalah berikut

¹²Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011-017/PUU-I/2003, http://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/18489/node/lt5209bcb9243ab/putusan-mk-no-011-017_puu-i_2003-pengujian-undang-undang-nomor-12-tahun-2003-tentang-pemilihan-umum-anggota-dewan-perwakilan-rakyat,-dewan-perwakilan-daerah,-dan-dewan-perwakilan-rakyat-daerah. Di akses pada tanggal 30 Agustus 2018 Pukul 15:30

¹³ Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999, hlm. 22

1. Bagaimana Pelaksanaan Hak Memilih Aparatur Sipil Negara Pada Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Kota Makassar?
2. Apa Saja Faktor Pendukung dan Penghambat Pelaksanaan Hak Memilih Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah?

B. Tujuan

1. Menjelaskan pelaksanaan perlindungan yang diberikan negara terhadap Aparatur Sipil Negara dalam menggunakan hak pilih pada penyelenggaraan Pilkada
2. Menjelaskan faktor-faktor pendukung pelaksanaan hak memilih Aparatur Sipil Negara pada penyelenggaraan Pilkada.

C. Manfaat

1. Manfaat Teoritis: Sebagai sumbangan ilmu pengetahuan khususnya di bidang Hukum Administrasi Negara.
2. Manfaat Praktis: Sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah dalam revisi Undang-undang Aparatur Sipil Negara berikutnya dan juga sebagai bahan referensi bagi ASN yang hendak melakukan gugatan dalam rangka memperjuangkan hak-hak yang dimilikinya.

D. Keaslian Penelitian

Penulisan hukum dengan judul “Analisis Pelaksanaan Hak Memilih Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah” adalah asli dan dilakukan oleh peneliti sendiri dengan menggunakan metode penelitian empirik melalui hasil wawancara di lapangan dengan narasumber terkait masalah yang penulis angkat.

Sebagai perbandingan dapat dikemukakan beberapa hasil penelitian oleh beberapa peneliti terdahulu sebagai berikut:

1. Sunarti Sudirman (2018, Universitas Hasanuddin)
 - a. Judul: Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Kota Parepare.

b. Rumusan Masalah:

1. Bagaimana netralitas Aparatur Sipil Negara pada pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Kota Parepare.
2. Bagaimana mekanisme penjatuhan sanksi kepada Aparatur Sipil Negara yang tidak netral dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kota Parepare.

2. Muhammad Halman Yamin (2013, Universitas Hasanuddin)

a. Judul: Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kabupaten Takalar.

b. Rumusan Masalah:

1. Bagaimana Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kabupaten Takalar.
2. Bagaimana bentuk pengawasan yang dilakukan Panwaslu dalam kaitannya dengan netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilukada di Kabupaten Takalar.

Berbeda dengan dengan penelitian di atas, penelitian ini difokuskan kepada bagaimana pelaksanaan hak memilih Aparatur Sipil Negara pada masa Pilkada Kota Makassar khususnya di Badan Kepegawaian dan Sumber Daya Manusia Pemerintah Kota Makassar Faktor-faktor yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan hak tersebut.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Penegakan Hukum

Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide-ide dan konsep-konsep hukum yang diharapkan rakyat menjadi kenyataan, penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal.¹⁴

Menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum adalah kegiatan menyeraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejewantah dan sikap tindak sebagai rangkaian pejabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.¹⁵

Faktor-faktor yang Memengaruhi Penegakan Hukum menurut Soerjono Soekanto adalah:¹⁶

1. Faktor Hukum

Praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan, hal ini disebabkan oleh konsepsi keadilan merupakan suatu rumusan yang bersifat abstrak, sedangkan kepastian hukum merupakan suatu prosedur yang telah ditentukan secara normatif.

Maka dari itu suatu kebijakan atau tindakan yang tidak sepenuhnya berdasar dengan hukum merupakan sesuatu yang dapat dibenarkan, sepanjang kebijakan atau tindakan itu tidak bertentangan dengan hukum. Maka pada hakikatnya penyelenggaraan hukum bukan hanya mencakup *law enforcement*, namun juga *peace maintenance*, karena penyelenggaraan hukum sesungguhnya merupakan suatu proses penyesuaian antara nilai kaidah dan pola perilaku nyata untuk bertujuan mencapai kedamaian.

¹⁴ Dellyana Shant. 1988, *Konsep Penegakan Hukum*. Yogyakarta: Liberty hal 32

¹⁵ *Ibid* hlm 33

¹⁶ Soerjono Soekanto, 2004, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* Cetakan Kelima Jakarta: Raja Grafindo Persada Hlm 42

2. Faktor Penegak Hukum

Mentalitas atau keperibadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting, kalau peraturan sudah baik, akan tetapi kualitas petugas penegak hukum kurang baik, ada masalah. Oleh karena itu, salah satu kunci keberhasilan dalam penegakan hukum adalah mentalitas atau keperibadian penegak hukum

3. Faktor Sarana

Faktor sarana atau fasilitas pendukung mencakup perangkat lunak dan perangkat keras, salah satu contoh perangkat lunak adalah pendidikan. Pendidikan yang diterima oleh penegak hukum dewasa ini cenderung pada hal-hal yang konvensional, sehingga dalam banyak hal penegak hukum mengalami hambatan di dalam tujuannya, diantaranya adalah pengetahuan tentang kejahatan computer.

4. Faktor Masyarakat

Setiap warga masyarakat atau kelompok tertentu sedikit banyaknya mempunyai kesadaran hukum, persoalan yang timbul adalah taraf kepatuhan hukum, yaitu kepatuhan hukum yang tinggi, sedang, atau rendah. Adanya derajat kepatuhan hukum masyarakat terhadap aturan hukum yang ada, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang berlaku di kelompok masyarakat tersebut.

5. Faktor Kebudayaan

Kebudayaan memiliki fungsi yang sangat besar bagi manusia dan masyarakat, yaitu agar manusia dapat mengerti bagaimana seharusnya bertindak, berbuat dan menentukan sikapnya ketika berinteraksi dengan orang dan lingkungannya. Dengan demikian, kebudayaan adalah suatu garis pokok tentang perilaku yang menetapkan peraturan mengenai apa yang harus dilakukan dan apa yang dilarang.

Pengertian pelaksanaan menurut Waentra dkk dalam Sondang P. Siagian (2010:210) adalah usaha-usaha yang dilakukan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah

dirumuskan dan ditetapkan dengan melengkapi segala kebutuhan alat-alat yang diperlukan, kapan waktu dimulai.

Siagian S.P (2010:10) mengemukakan pengertian pelaksanaan sebagai rangkaian proses pemberian motivasi bekerja kepada para bawahan sedemikian rupa, sehingga pada akhirnya mereka mau bekerja secara ikhlas agar tercapai tujuan organisasi dengan efisien dan ekonomis.

Lebih lanjut, Siagian mengatakan bahwa dalam pelaksanaan ada beberapa hal pokok yang perlu diperhatikan yaitu:

1. Membuat rencana detail, artinya merubah rencana strategis (jangka panjang) menjadi rencana teknis (jangka pendek) dan mengorganisir sumber-sumber dan staf dan selanjutnya peraturan-peraturan dan prosedur-prosedur tertentu.
2. Pemberian tugas artinya merubah rencana teknis menjadi rencana praktis, dan tujuan selanjutnya melakukan pembagian tugas-tugas dan sumber-sumber.
3. Monitor artinya pelaksanaan dan kemajuan pelaksanaan tugas jangan sampai terjadi hal-hal yang berhubungan dengan rencana praktis. Dalam hal ini diperlukan untuk memeriksa hasil-hasil yang dicapai.
4. Review artinya pelaporan hasil-hasil pelaksanaan kegiatan, analisis pelaksanaan tugas-tugas, pemeriksaan kembali dan penyusunan dan jadwal waktu pelaksanaan selanjutnya dalam laporan diharapkan adanya saran dan perbaikan bila ditemui adanya perbedaan penyimpangan.

B. Hak Memilih

1. Sejarah Hak Politik

Upaya penelusuran sejarah munculnya hak politik tidak dapat dilepaskan dari sejarah dan perkembangan demokrasi yang bermula di Yunani. Istilah Demokrasi.¹⁷

Pada hakikatnya teori-teori kontrak sosial merupakan usaha untuk mendobrak dasar pemerintahan absolut dan menetapkan hak-hak politik rakyat. Filsuf-filsuf yang mencetuskan gagasan ini antara lain John Locke dari Inggris (1623-1704) dan Montesquieu (1689-1755). Menurut John Locke bahwa hak-hak politik mencakup hak atas hidup, hak atas kebebasan dan hak atas milik (*Life, Liberty, and Property*). Sedangkan Montesquieu mencoba menyusun suatu sistem yang dapat menjamin hak-hak politik yang kemudian dikenal dengan istilah *Trias Politica*. Ide bahwa manusia mempunyai hak-hak politik menimbulkan revolusi Prancis pada akhir Abad XVIII serta perlawanan Amerika terhadap Inggris. Selanjutnya sebagai akibat dari gagasan dan pergolakan tersebut, maka pada akhir Abad ke-19 gagasan mengenai demokrasi mendapat wujud konkret sebagai program dan sistem politik. Demokrasi pada tahap ini semata-mata bersifat politis dan mendasarkan dirinya atas asas-asas kemerdekaan individu, kesamaan hak, serta hak pilih untuk semua warga negara (*universal suffrage*).¹⁸

Pada bagian lain masyarakat dunia melalui Majelis Umum Perserikatan Bangsa-bangsa telah memproklamasikan Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia (DUHAM) pada tanggal 10 Desember 1948. Di dalamnya terdapat 30 (tiga puluh) Pasal yang memuat pokok-pokok hak asasi manusia dan kebebasan dasar. Dengan demikian tidak saja mencakup hak sipil dan hak politik melainkan juga hak ekonomi, sosial dan budaya.¹⁹

¹⁷ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Edisi Revisi), Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, Cet. Ke-9, hlm. 105

¹⁸ lihat Robert Dahl, *On Democracy*, terjemahan Indonesia A. Rahman Zainuddin, 1999, *Perihal Demokrasi: Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, Hlm. 15-16

¹⁹ *Ibid*, hlm. 20

Bahwa hak-hak yang tercantum dalam Duham merupakan bentuk pengakuan terhadap hak asasi manusia secara tertulis yang keberadaannya diakui mayoritas negara di dunia. DUHAM merupakan instrumen hukum internasional yang memuat pengakuan atas adanya persamaan hak-hak atas individu tersebut berhak atas kemerdekaan, kesetaraan, keadilan, kebebasan, keselamatan, dan kesejahteraan dirinya. Selain daripada itu maksud dari adanya DUHAM adalah sebagai acuan umum hasil pencapaian dari sebuah konsensus semua rakyat dan bangsa untuk terjaminnya pemenuhan, pengakuan, penghormatan, penegakan, dan perlindungan hak-hak manusia secara universal dan efektif.²⁰

Dalam konteks hak memilih dan dipilih sebagai hak politik. Dalam DUHAM secara tegas diuraikan dalam Pasal 21 sebagai berikut:²¹

- Ayat (1): Setiap orang berhak turut serta dalam pemerintahan negerinya sendiri, baik dengan langsung, maupun dengan perantaraan wakil-wakil yang dipilih dengan bebas.
- Ayat (2): Setiap orang berhak atas kesempatan yang sama untuk diangkat dalam jabatan pemerintahan negerinya.
- Ayat (3): Kemauan rakyat harus menjadi dasar kekuasaan pemerintah; kemauan ini harus dinyatakan dalam pemilihan-pemilihan berkala yang jujur dan yang dilakukan menurut hak pilih yang umum dan berkesamaan, serta dengan pemungutan suara yang rahasia, ataupun menurut cara-cara yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara.

Ketentuan Pasal 21 DUHAM dapat dimaknai bahwa setiap orang mempunyai hak dan kedudukan yang setara dalam pemerintahan (jabatan publik) dan hal ini dilakukan melalui suatu mekanisme pemilihan umum yang demokratis yang berlangsung secara umum, langsung, bebas, dan

²⁰ *Ibid*, hlm. 23

²¹ Ian Brownlie (Editor), *Dokumen-dokumen Pokok Mengenai Hak Asasi Manusia* (Penerjemah: Beriansah), Jakarta: Universitas Indonesia, UI Press, hlm. 31-32

rahasia. Kedudukan pemerintahan yang diperoleh melalui suatu pemilihan umum sifatnya tidak diskriminatif. Setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama.

Menurut Soekarno-Soepomo, pembentukan suatu negara harus di dasarkan pada prinsip kekeluargaan, sedang HAM adalah turunan dari individualisme, sehingga menurut keduanya konsep HAM tidak diperlukan dalam merumuskan dasar negara dalam hal ini berkenaan dengan memasukan prinsip-prinsip HAM ke dalam konstitusi. Pandangan keduanya agak bertentangan dengan pendapat Hatta-Yamin yang menganggap HAM penting untuk dimasukkan ke dalam rumusan Undang-undang Dasar, sebab HAM menurut keduanya diperlukan guna menjaga agar negara yang hendak didirikan tidak menjadi negara kekuasaan.²²

Sejak dahulu sewaktu yunani kuno masih berdiri masyarakatnya sudah memiliki hak untuk bicara (*isogaria*) dan hak permasamaan di muka hukum (*isonomia*).²³ Senada dengan itu Presiden Amerika Serikat Franklin D. Roosevelt dalam salah satu pidatonya menyampaikan pandangan tentang Hak Asasi Manusia yang dikenal dengan *Four Freedoms*, isinya antara lain: 1) Kebebasan berbicara (*freedom to speech*), 2) Kebebasan beragama (*freedom to religion*), 3) Kebebasan dari kemiskinan (*freedom from want*), 4) Kebebasan dari ketakutan (*freedom to fear*).²⁴

Juga di atur dalam pertemuan ahli hukum di Bangkok 1965 yang diselenggarakan oleh *International Commission of Jurist*, telah memperluas makna dari *Rule of Law*:

1. Adanya perlindungan konstitusional;
2. Adanya kekuasaan kehakiman yang bebas dan independen;
3. Adanya penyelenggaraan pemilihan umum yang bebas;

²² R. Wiyono, *Pengadilan Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, Ed. Pertama, 2006, hlm. 1

²³ H.A. Masyhur Effendi, *Dimensi Dinamika Hak Asasi Manusia Dalam Hukum Nasional dan Internasional*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994, hlm. 14

²⁴ *Ibid*, hlm. 31

4. Adanya kebebasan mengemukakan pendapat;
5. Adanya kebebasan untuk berserikat;
6. Adanya pendidikan warga negara.²⁵

Orang harus terlebih dahulu diperlengkapi dengan hak-hak sebagai warga negara sebelum hak-hak asasinya diakui dan dilindungi. Bagaimana tidak, seseorang yang kehilangan kewarganegaraannya dapat saja memiliki hak-hak pra-politis seperti dikonsepsikan liberalisme. Jadi ada hak yang lebih fundamental daripada hak-hak asasi manusia itu adalah hak untuk memiliki hak-hak (*ein Recht, Recht zu haben*), dan itu tidak lain daripada hak yang dimiliki seseorang karena menjadi warga dari suatu negara.²⁶

2. Partisipasi Politik

Partisipasi adalah ambil bagian; ikut; turut. Istilah ini lebih populer dalam mengartikan ikutnya seseorang atau badan dalam suatu pekerjaan atau rencana besar.²⁷

Dalam kamus hukum partisipasi di pandang sebagai berikut:

*Political right. The right to participate in the establishment or administration of government, such as the right to hold public office. Also termed political liberty. Legal right is a right created or recognized by law.*²⁸

*Natural right is a right that is conceived as part of natural law and that is therefore thought to exist independently of rights created by government or society, such as the right to life, liberty, and property.*²⁹

²⁵ *Ibid*, hlm. 33

²⁶ Jean L. Cohen, *Citizenship and the Modern Form of the Social: Dilemmas of Arendtian Republicanism*, dalam: F. Budi Hardiman, *Hak-Hak Asasi Manusia: Polemik dengan Agama dan Kebudayaan*, Jakarta: Kanisus, 2011, hlm. 29

²⁷ Lihat pengertian partisipasi dalam Soesilo Prajogo, *Kamus Hukum Internasional & Indonesia*, Jakarta: Wi Press Wacana Intelektual, hlm. 332

²⁸ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary-Eighth Edition*, United State of America: Thomson West, hlm. 1348

²⁹ *Ibid*

Kebebasan pada umumnya adalah tidak dipaksa atau ditentukan oleh sesuatu dari luar, sejauh kebebasan disatukan dengan kemampuan internal definitif dari penentuan diri. Dan juga kemampuan untuk memilih dan kesempatan untuk memenuhi atau memperoleh pilihan itu. Kebebasan psikis, kemampuan untuk menentukan sendiri sesuatu tanpa tekanan-tekanan psikis manapun, yang mendahului keputusan.³⁰

Menurut Jeffrey M. Paige, partisipasi masyarakat di bidang politik dapat dilihat dari empat dimensi berikut:

1. Partisipasi politik yang dilandasi dengan pengetahuan atau kesadaran dan kepercayaan politik yang tinggi terhadap sistem politik yang ada;
2. Partisipasi tinggi namun kepercayaan kepada sistem politik yang rendah, kondisi seperti begini dapat menimbulkan radikalisme politik;
3. Partisipasi rendah tetapi tingkat kepercayaan terhadap sistem politik yang ada tinggi, situasi ini cenderung menjadikan masyarakat menjadi pasif politik.
4. Partisipasi politik yang rendah seiring ketidakpercayaan dengan sistem politik yang berlaku, kondisi seperti ini cenderung mengarah kepada otoritarianisme atau kesewenang-wenangan penguasa.³¹

Dalam sistem demokrasi menurut Robert Dahl

1. Adanya prinsip hak yang dan tidak diperbedakan antara rakyat yang satu dengan yang lainnya;
2. Adanya partisipasi yang efektif yang menunjukkan adanya proses dan kesempatan yang sama bagi rakyat untuk mengekspresikan preferensinya dalam keputusan-keputusan yang diambil;

³⁰ Lorent Bagus, *Kamus Filsafat*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2002, hlm. 406

³¹ Lihat H.A Masyhur Effendi, *Op. Cit.*, hlm. 44-45

3. Adanya pengertian yang menunjukkan bahwa rakyat mengerti dan paham terhadap keputusan-keputusan yang diambil oleh negara, tidak terkecuali birokrasi;
4. Adanya kontrol akhir yang diagendakan oleh rakyat, yang menunjukkan bahwa rakyat mempunyai kesempatan istimewa untuk membuat keputusan dan dilakukan melalui proses politik yang dapat diterima dan memuaskan semua pihak;
5. Adanya *inclusiveness* yakni suatu pertanda yang menunjukkan bahwa yang berdaulat adalah rakyat.³²

M. Budairi Idjehar³³ mengemukakan bahwa kesempatan bagi rakyat untuk berpartisipasi hanya mungkin tersedia kalau lembaga-lembaga dalam masyarakat menjamin adanya delapan kondisi, yaitu:

1. Adanya kebebasan untuk membentuk dan bergabung dalam organisasi;
2. Adanya kebebasan mengungkapkan pendapat;
3. Adanya hak untuk memilih dalam pemilihan umum;
4. Adanya hak untuk menduduki jabatan politik;
5. Adanya hak para pemimpin untuk bersaing memperoleh dukungan suara;
6. Tersedianya sumber-sumber informasi alternatif;
7. Penyelenggaraan Pemilu yang bebas dan jujur;
8. Adanya lembaga-lembaga yang menjamin agar kebijakan publik searah dengan suara rakyat dalam pemilihan umum.

Partisipasi politik yang meluas merupakan ciri khas dari modernisasi politik. Menurut Huntington dan Nelson, partisipasi adalah kegiatan warga negara yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, yang maksud dari tindakan tersebut adalah untuk memengaruhi kebijakan pemerintah. Partisipasi

³² Lihat Muladi, dkk, *Hak Asasi Manusia: Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, Jakarta: PT. Rafika Aditama, 2009, Cet. 3, hlm. 76

³³ *Ibid*, hlm.78

dapat bersifat individual maupun kolektif, terorganisir atau spontan, mantap atau sporadik, damai atau brutal, legal atau illegal, dan secara efektif atau tidak.³⁴

C. Aparatur Sipil Negara

1. Pengertian Aparatur Sipil Negara³⁵

Menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, pengertian ASN pada Pasal 1 adalah:

1. Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.
2. Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai 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.
3. 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.
4. Pejabat Pembina Kepegawaian adalah pejabat yang mempunyai kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai ASN dan pembinaan Manajemen ASN di instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Hak dan Kewajiban PNS³⁶

³⁴ Samuel P. Huntington dan Joan Nelson, *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, Rineka Cipta, Jakarta: 1994, hlm. 4

³⁵ Lihat Undang-undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

³⁶ *Ibid*, Pasal 21

PNS berhak memperoleh:

1. Gaji, tunjangan, dan fasilitas;
2. Cuti;
3. Jaminan pension dan jaminan hari tua;
4. Perlindungan; dan
5. Pengembangan kompetensi.
6. Pasal 70 (Setiap Pegawai ASN memiliki hak dan kesempatan untuk mengembangkan kompetensi).
7. Pasal 72 (Setiap PNS yang memenuhi syarat mempunyai hak yang sama untuk dipromosikan ke jenjang jabatan yang lebih tinggi).

PNS wajib:

1. Setia dan taat pada Pancasila, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, 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, prilaku, ucapan, dan tindakan kepada setiap orang baik di dalam maupun di luar kedinasan;
7. Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
8. Bersedia ditempatkan di seluruh di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3. Asas Penyelenggaraan Kebijakan Manajemen ASN³⁷
 1. Kepastian Hukum adalah dalam setiap penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN, mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan.
 2. Asas Profesionalitas, adalah mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 3. Asas Proporsionalitas adalah mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Pegawai ASN.
 4. Asas Keterpaduan adalah pengelolaan Pegawai ASN yang didasarkan pada suatu sistem pengelolaan yang terpadu secara nasional.
 5. Asas Delegasi adalah bahwa sebagian kewenangan pengelolaan pegawai ASN dapat didelegasikan pelaksanaannya kepada Kementerian, Lembaga Pemerintah Nonkementerian, Pemerintah Daerah.
 6. Asas Netralitas adalah bahwa setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.
 7. Asas Akuntabilitas adalah bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan pegawai harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 8. Asas Efektif dan Efisien adalah bahwa dalam menyelenggarakan manajemen ASN sesuai dengan target atau tujuan dengan tepat waktu sesuai dengan perencanaan yang ditetapkan.
 9. Asas Keterbukaan adalah bahwa dalam penyelenggaraan manajemen ASN bersifat terbuka untuk publik.

³⁷ *Ibid*, Penjelasan Pasal 2

10. Asas Nondiskriminasi adalah bahwa dalam penyelenggaraan Manajemen ASN, Komisi Aparatur Sipil Negara tidak membedakan perlakuan Berdasarkan jender, suku, agama, ras, dan golongan.
 11. Asas Persatuan dan Kesatuan adalah bahwa Pegawai ASN sebagai perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia.
 12. Asas Keadilan dan Kesetaraan adalah bahwa pengaturan penyelenggaraan ASN harus mencerminkan rasa keadilan dan kesamaan untuk memperoleh kesempatan untuk fungsi dan peran sebagai Pegawai ASN.
 13. Asas Kesejahteraan adalah bahwa penyelenggaraan ASN diarahkan untuk mewujudkan kualitas hidup ASN.
4. Mutasi PNS³⁸
1. Setiap PNS dapat dimutasi tugas dan/atau lokasi dalam 1 (satu) Instansi Pusat, antar-Instansi Pusat, 1 (satu) Instansi Daerah, antar-Instansi Daerah, antar-Instansi Pusat dan Instansi Daerah, dan ke perwakilan Negara Kesatuan Republik Indonesia di luar negeri.
 2. Mutasi PNS dalam suatu Instansi Pusat atau Instansi Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian.
 3. Mutasi PNS antar-Kabupaten/Kota dalam suatu provinsi ditetapkan oleh gubernur setelah memperoleh pertimbangan kepala BKN.
 4. Mutasi PNS antarkabupaten/kota antarprovinsi, dan antar provinsi ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri setelah memperoleh pertimbangan kepala BKN.
 5. Mutasi PNS provinsi/kabupaten/kota ke Instansi Pusat atau sebaliknya, ditetapkan oleh kepala BKN.
 6. Mutasi PNS antar-Instansi Pusat ditetapkan oleh Kepala BKN.

³⁸ *Ibid*, Pasal 73

7. Mutasi PNS dilakukan dengan memperhatikan prinsip larangan konflik kepentingan.
8. Pembiayaan sebagai dampak dilakukannya mutasi PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja negara untuk Instansi Pusat dan anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk Instansi Daerah.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Mutasi adalah pergantian, perubahan, pemindahan pegawai.³⁹ Sedangkan dalam perspektif hukum Berdasarkan Kamus Hukum, Mutasi adalah pemindahan pegawai yang dilakukan dari satu jabatan ke jabatan lain.⁴⁰ Penjelasan dalam KBBI maupun Kamus Hukum, tidaklah jauh berbeda dan tidak mengandung konotasi negatif, sebagaimana yang umumnya diketahui masyarakat bahwa setiap mutasi jabatan berarti penurunan jabatan dan sejumlah makna negatif lainnya.

D. Pemilihan Umum Kepala Daerah

1. Istilah dan Pengertian

Mulanya, istilah yang dipakai adalah Pilkada, penggunaan istilah Pilkada merujuk pada mekanisme Pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Istilah ini terus dipakai hingga lahirnya Undang-undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Dalam undang-undang tersebut, rezim Pilkada disebut sebagai bagian dari rezim Pemilu, maka sejak saat itu istilah yang digunakan menjadi Pemilukada, bukan lagi Pilkada.⁴¹

Pemilihan Kepala Daerah secara serentak bukan hanya soal urusan efektifitas dan juga efisiensi anggaran, tetapi juga mengenai yang oleh Brian C. Smith dan Robert Dahl katakann adalah untuk menciptakan

³⁹ Tim Pustaka Phoenix, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Baru*, PT. Media Pustaka Phoenix, Jakarta: Cetakan ke-6, 2009, hlm. 445

⁴⁰ M. Marwan & Jimmy P. *Kamus Hukum: Dictionary of Law, Complete Ed.* Surabaya: Reality Publisher, hlm. 167

⁴¹ Lihat selengkapnya pada bab pendahuluan bagian latar belakang

local accountability, *political equity* dan *local responsiveness*, khususnya berkenaan dengan partisipasi rakyat dalam menentukan nasib daerahnya setidaknya untuk 5 (Lima) tahun mendatang.⁴²

Penyelenggaraan Pemilukada sebagai sebuah cerminan eksistensi demokrasi di tingkat lokal, sekaligus bentuk upaya pembangunan demokrasi nasional, sebab menurut Dahl, demokratisasi di tingkat nasional hanya dapat terbangun jika demokrasi berlangsung pada tataran lokal.⁴³

Riswandha berpendapat bahwa demokratisasi di tingkat lokal membawa pengaruh pada penguatan dan pengembangan masyarakat lokal, terutama dalam aspek pendidikan politik, pelatihan kepemimpinan, peningkatan rasa tanggungjawab, mempengaruhi kebijakan, dan meningkatkan kemampuan pemerintah melayani keinginan rakyat.⁴⁴

Pemilu dapat dirumuskan sebagai mekanisme pendelegasian kedaulatan rakyat kepada peserta Pemilu dan/atau calon anggota DPR, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik sesuai dengan hendak rakyat. Pemilu juga berarti mekanisme perubahan politik mengenai pola dan arah kebijakan publik, dan/atau mengenai sirkulasi elite, yang dilakukan secara periodik dan tertib.⁴⁵

Menurut Brian Smith⁴⁶, pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan salah satu syarat utama bagi terwujudnya pemerintahan yang akuntabel dan responsif, serta terciptanya *political equity* (persamaan hak politik) di tingkat lokal.

⁴² Idil Akbar, *Pilkada Serentak dan Geliat Dinamika Politik dan Pemerintahan Lokal Indonesia*, <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/lawreform/article/viewFile/15953/11865> (di akses pada tanggal 15 Agustus 2018 Pukul 21:07)

⁴³ *Ibid*, hlm. 97

⁴⁴ *Ibid*

⁴⁵ Lihat Ramlan Surbakti, *Sistem Pemilu dan Tatanan Politik Demokrasi*, Dalam: Luki Sandra Amali, dkk, *Evaluasi Pemilu Legislatif 2014: Analisis Proses dan Hasil*, Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2016, hlm. 8

⁴⁶ Dikutip dari Jurnal Komunitas Volume 6 Nomor 2, Desember 2012 ISSN: 2302-7983 (di akses pada tgl 14 agustus pkl 11:02)

Argumentasi yang serupa juga dikemukakan oleh Arghiros Menurutnya, ketika desentralisasi diposisikan sebagai alat dan dekonsentrasi di tingkat lokal diartikulasikan sebagai tujuan, maka sangat jelas bahwa Pilkada Langsung merupakan paket yang tak terpisahkan dari dua konsep tersebut. Melalui kebijakan desentralisasi, dapat dikurangi sentralisasi kekuatan di tangan Pemerintah Pusat. Sementara, melalui Pilkada Langsung dapat tercipta pemerintah daerah yang akuntabel dan responsif. Walaupun pada tingkat realitas menurut Aghiros, tidak selamanya Pilkada langsung lebih akuntabel dan responsif bila dibandingkan dengan Kepala Daerah yang ditunjuk secara langsung. Tetapi paling tidak, secara prosedural sistem pemilihan kepala daerah secara langsung lebih baik dari sistem penunjukkan.⁴⁷

2. Dasar Hukum Pemilukada

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan suatu perangkat aturan yang menentukan kekuasaan dan tanggungjawab dari berbagai alat kenegaraan, Undang-undang Dasar juga menentukan batas-batas berbagai pusat kekuasaan itu dan memaparkan hubungan-hubungan diantara mereka.⁴⁸ Sehingga semua materi hukum yang lahir kemudian haruslah sejalan dan tidak bertentangan dengan ide batasan yang ada dalam Undang-undang Dasar. Dalam hal konstitusi telah memberikan batasan pada mengenai suatu hal, adapun peraturan perundang-undangan yang ada sebagai penjelasan lanjutan dari yang telah di gariskan oleh konstitusi.

Adapun yang menjadi dasar hukum Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak adalah sebagai berikut:

- a) Undang-undang Dasar NRI Tahun 1945 Pasal 18
- b) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁴⁷ *Ibid*

⁴⁸ Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik, Op. cit*, hlm. 169

- c) 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.
- d) Tambah Undang-undang baru tentang pilkada 2020

Sistem pemilihan Kepala Daerah memiliki pengaruh yang signifikan terhadap watak dan karakter persaingan calon Kepala Daerah, yang dimaksud karakter dan watak persaingan adalah ciri-ciri dan kecenderungan yang menonjol dari kompetisi dalam Pilkada juga bisa dirancang untuk memperlancar perilaku politik tertentu karena sistem pemilihan dapat dengan mudah dimanupulasi.⁴⁹

Pemilihan terhadap jenis Pilkada langsung selalu mempertimbangkan aspek legitimasi dan efisiensi yang selalu merupakan *trade off*⁵⁰ dari proses Pilkada dengan legitimasi yang tinggi cenderung tidak efisien dari segi anggaran, sebaliknya dengan anggaran yang relatif lebih sedikit Pilkada melalui DPRD cenderung mengurangi aspirasi rakyat atau kurang memiliki legitimasi ketimbang model Pilkada langsung.

⁴⁹ Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005, hlm. 115

⁵⁰ Agus Pramusinto, *Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah* dalam Jurnal Analisis CSIS Vol. 33, No. 2 Juni 2004, hlm. 240

BAB III METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Penelitian hukum adalah seluruh upaya untuk mencari dan menemukan jawaban yang benar (*right answer*) dan/atau jawaban yang tidak sekali-sekali keliru (*true answer*) mengenai suatu permasalahan, untuk menjawab segala macam permasalahan hukum diperlukan hasil penelitian yang cermat dan sah untuk menjelaskan dan menjawab permasalahan yang ada.⁵¹

Penelitian hukum yang dalam Bahasa Inggris disebut *Legal Research* atau dalam Bahasa Belanda *Rechtssonderzoek* bukan merupakan penelitian sosial, karena itu metode yang digunakan dalam penelitian hukum berbeda dengan penelitian sosial. Menurut Morris L. Cohen⁵², *Legal Research is the process of finding the law that governs activities in human society.*

Jenis penelitian yang penulis gunakan adalah penelitian hukum empiris, yaitu penelitian dengan melihat bagaimana suatu aturan di jalankan secara langsung di lapangan. Atau dengan kata lain, yaitu suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi di masyarakat dengan maksud untuk mengetahui fakta-fakta dan data yang dibutuhkan, kemudian mengidentifikasi berdasarkan data yang terkumpul untuk kemudian dibuatkan solusi atau pemecah permasalahan yang ada.⁵³

B. Lokasi Penelitian

⁵¹ Soetandyo Wignosoebroto, Dalam: Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hlm. 18

⁵² Morris L. Cohen & kent C. Olson, *Legal Research*, dalam Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, Edisi Pertama Cet. Ke-6, 2010, Hlm. 29

⁵³ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta, Sinar Grafika, 2002, hlm. 15-16