

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pasca runtuhnya masa pemerintahan Orde Baru kebebasan berpendapat di Indonesia sedikit demi sedikit melakukan transisi menuju negara demokrasi, hal ini disebabkan dengan adanya amandemen terhadap konstitusi negara yaitu Undang -Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu perubahan adalah pada sistem perpolitikan di Indonesia, yang awal mulanya pada masa Orde Baru Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia tidak dilakukan secara langsung melainkan diwakilkan kepada wakil rakyat di parlemen. Hal ini merupakan implementasi bahwa amandemen memberikan dan membuka seluas – luasnya kebebasan berpendapat dan kedaulatan rakyat, sesuai dengan amanat konstitusi pada Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “ Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang – Undang Dasar”. Dengan adanya amanat kontitusi ini secara tidak langsung Indonesia yang menyatakan identitasnya sebagai negara hukum dan menganut sistem demokrasi akan memberikan jaminan hukum kepada seluruh masyarakatnya beupa Hak Asasi Manusia (HAM), menjalankan prinsip – prinsip demokrasi serta mendapatkan peradilan yang sesuai dengan amanat UUD NRI 1945.¹

¹ Noviah Iffatun Nisa, *Strategy Of Golongan Karya To Be Winner In Election Year 1971 – 1997*. Universitas Jember, Jurnal Historica ISSN No. 2252 – 4673, Vol. 1, Tahun 2017 Hal. 142.

Pemilihan secara langsung ini merupakan satu – satunya hak politik yang dimiliki oleh rakyat Indonesia dan ini merupakan bentuk dari kedaulatan rakyat dalam kebebasan berpendapat dan menjalankan prinsip – prinsip demokrasi di Indonesia. Sistem pemilihan yang mengalami perubahan dari pemilihan yang awalnya secara tidak langsung menjadi pemilihan secara langsung merupakan bentuk perebutan kembali kedaulatan ke tangan rakyat, karena dalam hal ini rakyat diberikan ruang yang seluas – luasnya dalam memilih calon wakilnya di parlemen bahkan calon pemimpinnya dari tingkat pusat sampai tingkat desa. Sesuai dengan amanat konstitusi pada Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwasanya “ Gubernur, Bupati Dan Walikota masing – masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota yang dipilih secara demokratis” frasa terakhir dari pasal ini menjelaskan bahwasanya proses pemilihan kepala daerah dilakukan sesuai dengan asas – asas demokrasi sehingga dengan adanya amanat konstitusi ini memberikan kepastian hukum bahwasanya kebebasan memilih tanpa intervensi dan intimidasi dari pihak manapun sudah diterapkan dan ini merupakan bentuk dari kedaulatan rakyat yang memiliki kebebasan seluas – luasnya yang dilakukan sesuai dengan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Amanat konstitusi ini dijabarkan lebih rinci lagi pada 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 Menjadi Undang - Undang.

Kedaulatan Rakyat secara nyata dapat diimplementasikan dalam kehidupan nyata berupa adanya pemilihan secara langsung yang dilakukan oleh seluruh masyarakat Indonesia tanpa ada intervensi dan intimidasi dari segala pihak yang terlibat dalam proses pilkada berlangsung. Karena sesuai dengan amanat konstitusi bahwasanya proses pemilihan kepala daerah dilakukan secara demokratis, transparan, jujur dan adil serta dengan pemberian dan pemungutan suara secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil telah dirangkum dalam Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan dijelaskan secara detail di dalam 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.²

Andrew Heywood seperti yang dikutip oleh Efriza dalam Jurnalnya yang berjudul "*Tiga Tahun Pemerintahan Jokowi Analisa Kerja Dan Pengelolaan Sistem Politik*", memberikan gambaran tentang sistem politik yang ideal adalah dengan adanya interaksi dan dialektika pada semua masyarakat merdeka, dan adanya interaksi serta dialektika ini hanya dapat ditemukan pada saat proses pemilihan secara langsung, karena dengan adanya kesempatan bagi masyarakat untuk memilih secara langsung memberikan pandangan politik yang berbeda ditengah – tengah masyarakat Indonesia yang dinamis. Dari *statement* di atas dapat dipahami bahwasanya dengan adanya

² Cheppy Haricahyono, 1986, *Ilmu Politik Dan Perspektifnya*, Yogyakarta, Tiara Wacana & YP2LPM. Hal. 199.

pemilihan secara langsung merupakan gambaran ideal dan maksimal bagi suatu pemerintahan demokrasi di zaman modern. Pemilihan secara langsung ini merupakan bentuk parameter dalam mengukur sejauh mana tingkat demokratisasi suatu negara. Bahkan secara sederhana demokrasi adalah suatu sistem politik yang mana dalam penentuan keputusannya dimusyawarahkan secara kolektif melalui proses pemilihan umum yang dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang sesuai dengan Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2016.³

Terselenggaranya Pemilihan Umum (Pemilu) dalam hal ini pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah juga dimasukkan dalam agenda pemilu di Indonesia sebagai langkah – langkah konkrit demokrasi, hal ini dilakukan dalam rangka pemenuhan tuntutan reformasi atas dikembalikannya kedaulatan rakyat dalam menentukan calon pemimpinnya dimasa yang akan datang. Sesuai dengan Pasal 1 Ayat (1) Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2016, yang menyatakan bahwasanya Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, walikota dan Wakil Walikota adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di daerah untuk memilih secara langsung dan demokratis.

Langkah konkrit pemerintah dalam upayanya merealisasikan tuntutan reformasi yang salah satunya adalah penegakan HAM. Komitmen tersebut direalisasikan dengan bentuk memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk mendapat hak politiknya secara langsung, karena hak memilih ataupun hak

³ Efriza, *Tiga Tahun Pemerintahan Jokowi Analisa Kerja Dan Pengelolaan Sistem Politik*, Sekolah Tinggi Ilmu Pemerintahan Abdi Negara (STIP-AN) Jakarta, Volume 4, Nomor 1, Tahun 2018, Hal. 2.

untuk dipilih merupakan bentuk HAM. Hal ini merupakan salah satu langkah maju dalam merealisasikan penghapusan kebijakan yang tersentral menuju sistem pemerintahan yang desentralisasi. Juga dapat dipahami bahwasanya langkah konkrit ini merupakan bentuk penerapan prinsip – prinsip demokrasi. Dengan adanya pemilihan secara langsung yang diatur dalam 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. Merupakan bentuk pemberian penjaminan hukum kepada seluruh masyarakatnya dalam rangka merebut kembali kedaulatan rakyat yaitu untuk mendapatkan hak politiknya berupa kebebasan untuk memilih dan dipilih.

Hak untuk memilih dan dipilih ini telah diatur dalam Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang – Undang ini mengatur secara rinci tentang macam – macam hak yang seharusnya dimiliki oleh manusia pada umumnya, termasuk hak untuk berpartisipasi dalam politik. Sesuai dengan ketentuan Pasal 23 Ayat (1) Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang menyatakan bahwa “setiap orang bebas untuk memilih dan mempunyai keyakinan politiknya”. Lebih lanjut untuk ketentuan Pasal 43 Ayat (1) Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menjelaskan bahwasanya seseroang juga memiliki hak untuk dipilih sesuai dengan bunyi ayat tersebut “ Setiap warga

negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sesuai dengan peraturan perundang – undangan yang berlaku.⁴

Indonesia saat ini sedang menyambut tahun politik, kita tahu bahwa saat ini pada tahun 2020 adalah pesta demokrasi besar yaitu pemilihan kepala daerah secara serentak. Arti kata serentak dalam hal ini adalah bahwasanya pemilihan kepala daerah tahun ini dilaksanakan secara serentak pada 270 daerah di Indonesia. Dalam negara demokrasi seperti Indonesia saat ini Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung ini merupakan hal yang wajib diterapkan terlebih pasca lengsernya masa orde baru.

Mengingat biasanya calon pemimpin lebih dari satu masing – masing calon tersebut berlomba lomba mempersiapkan dan memenangkan “Pertandingan Politik” yaitu pemilihan kepala daerah serentak yang saat ini berlangsung. Mereka berusaha untuk menarik perhatian seluruh masyarakat Indonesia untuk memilih mereka, sebagai bentuk praktek prinsip – prinsip demokrasi sebagai negara yang demokratis, banyaknya suara pemilih tentu menentukan kemenangan, artinya suara pemilih sangat berpengaruh terhadap kemenangan para calon pemimpin dan secara tidak langsung pemimpin

⁴ Hilmi Ardani Nasution, Marwandianto, *Memilih Dan Dipilih, Hak Politik Penyandang Disabilitas Dalam Kontestasi Pemilihan Umum: Studi Daerah Istimewa Jogjakarta*, Jakarta, 2019, Hal. 162.

tersebut berhak untuk duduk dikursi pemerintahan yang selama proses pilkada diperebutkan.⁵

Idealnya kampanye merupakan program atau saluran yang esensial dalam proses pemilihan berlangsung, baik pemilihan presiden, legislatif, gubernur, bupati dan walikota ataupun pemilihan – pemilihan lainnya, kampanye adalah suatu cara untuk memperkenalkan diri serta pemaparan visi dan misi pasangan calon tentang kebijakan pembangunan di daerah selama masa kepemimpinannya. Sehingga dapat memberikan gambaran kepada masyarakat tentang seluk beluk para calon baik dari segi identitas maupun kebijakan dari setiap pasangan calon. Dan dengan adanya gambaran terhadap beberapa pasangan calon yang berkontestasi dalam pemilihan tersebut, dapat dijadikan pedoman bagi masyarakat untuk memilih salah satu dari beberapa pasangan calon yang bertarung dalam proses pemilihan tersebut.⁶

Dengan realita politik yang sering kita temui dalam proses pemilihan umum ataupun pilkada serta perkembangannya dari masa ke masa dan dengan timbulnya regulasi – regulasi baru, maka dari itu sebagai pelajar hukum seharusnya kita dapat mengetahui dan menggabungkan antara realita politik yang ada di tanah air dengan hukum positif yang mengatur tentang proses pemilihan secara langsung tersebut. Dalam skripsi ini akan dijelaskan secara

⁵ Lisma, Lita Tyesta, *Implikasi Partisipasi Masyarakat Pada Pilkada Serentak Dalam Meningkatkan Demokrasi Konstitusional Di Indonesia (Studi Terhadap Pelaksanaan Pilkada Serentak Di Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2015)*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2017, Hal.87.

⁶ Marwis, *Analisis Kampanye Politik Terhadap Sikap Pemilih PNS Kantor Sekretariat Daerah kabupaten Soppeng Pada Pilkada Tahun 2005*, Kabupaten Soppeng, Tahun 2011, Hal. 384.

konseptual tentang hukum pemilu dan segala sesuatu yang berkaitan dengan hal tersebut.

Dari latar belakang di atas, perlu kiranya untuk mengkaji hukum positif dengan realita politik yang ada di Indonesia, sehingga penelitian ini dapat kiranya dijadikan jawaban dari persoalan dan dinamika proses pemilu di Indonesia. Dalam hal ini bagaimana sikap Aparatur Sipil Negara (ASN) selama masa kampanye politik pada Pilkada serentak pada tahun 2020 ini, sesuai dengan Pasal 71 Ayat (1) 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 Menjadi Undang - Undang, sehingga dari latar belakang tersebut penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH KABUPATEN JEMBER BERDASARKAN PASAL 71 AYAT (1) UNDANG – UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016”. Dikarenakan adanya beberapa kasus ASN yang melanggar kenetralitasnya selama masa kampanye dalam Pilkada Serentak Kabupaten Jember 2020, yaitu tiga kasus camat, diantaranya adalah Camat Tanggul, Camat Sumberjambe dan Camat Pakusari. Maka dari itu penulis menganggap hal ini merupakan sesuatu yang sangat mendesak untuk diteliti, mengingat sikap berpihak ASN ini memiliki dampak yang besar bagi dinamika politik selama Pilkada berlangsung.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang di atas dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut : Apa makna frasa “Pasangan Calon” dalam Pasal 71 ayat (1) Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2016 ?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan diadakanya penelitian ini adalah untuk mengetahui makna “Pasangan Calon” yang tercantum dalam Pasal 71 ayat (1) Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2016.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Akademis : Penelitian ini dapat dijadikan acuan mengenai regulasi yang mengatur Aparatur Sipil Negara dalam pilkada serentak 2020 khususnya di Kabupaten Jember.
2. Manfaat Praktis : Penelitian ini dapat menghasilkan implikasi yang signifikan kepada para pembuat kebijakan dalam memecahkan permasalahan pelaksanaan kampanye pada pemilihan Bupati Dan Wakil Bupati di Kabupaten Jember.

1.5. Metode Penelitian

Dalam penulisan sebuah karya tulis ilmiah memerlukan metode untuk menganalisa suatu data dan fakta agar dapat menghasilkan kebenaran yang ilmiah dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademis. Metode Penelitian dianggap perlu dikarenakan agar mempermudah penulis dalam menyelesaikan penelitian maupun penulisan karya ini, selain itu metode juga mengkorelasikan antara aturan – aturan dan dalil – dalil yang berhubungan

dengan disiplin, sehingga dianggap sangat diperlukan dalam penulisan ini, adapun metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini antara lain :⁷

1.5.1. Metode Pendekatan Masalah

Dalam penelitian ini kami menggunakan 3 macam metode pendekatan yaitu antara lain, pendekatan perundang – undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan kasus, maksud dari ketiganya adalah :

1. Pendekatan Perundang – undangan (*Statue Aproach*), yaitu dengan menganalisa semua undang – undang dan regulasi yang berkaitan dengan judul penelitian ini, sehingga pada nantinya hasil dari analisa ini menjadi argument untuk memecahkan isu yang diteliti sesuai dengan dasar hukum, pendekatan semacam ini sangat diperlukan dalam penelitian hukum, karena dengan adanya pendekatan hukum ini penelitian yang ditulis oleh penulis dapat dikategorikan sebagai penelitian hukum.⁸
2. Pendekatan Konseptual (*Conseptual Aproach*), yaitu suatu metode pendekatan melalui pendekatan dengan merujuk dari pandangan – pandangan dan doktrin – doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Sehingga dengan adanya pendekatan konseptual yang abstrak akan memberikan pandangan kepada pembaca ataupun penulis

⁷ Peter Mahmud Marzuki, 2013, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, Hal 135

⁸ *Ibid*, Hal 136

gambaran secara general suatu konsep yang akan dikaitkan dengan isu hukum.⁹

3. Pendekatan Kasus (*Case Approach*), dilakukan dengan cara melakukan pendekatan dengan kasus yang berkaitan dengan isu yang akan diteliti, setelah itu kasus tersebut dikaitkan dengan regulasi atau peraturan perundang – undangan serta analisa dengan konsep – konsep hukum yang berkaitan dengan kasus tersebut. Sehingga dengan adanya pendekatan kasus dalam penelitian ini dapat diketahui bahwasanya kasus ini merupakan suatu kasus yang perlu diselesaikan dengan regulasi dan konsep hukum.¹⁰

1.5.2. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, penelitian hukum dengan tujuan normatif dilakukan dalam rangka merekomendasikan atau mendukung argumentasi untuk pembaruan hukum. Tujuan penelitian hukum yang normatif ini adalah penelitian hukum yang bertujuan dan berorientasi pada pembaruan hukum, yaitu penelitian hukum yang dirancang untuk pelaksanaan pembaruan hukum. Pembaharuan ini bertujuan untuk mengisi setiap kekosongan hukum dan agar dapat mengetahui apakah regulasi tersebut masih relevan sampai saat ini.¹¹

⁹ *Ibid*, Hal.177

¹⁰ *Ibid*, 158

¹¹ A'an Efendi, Dyah Ochtorina Susanti & Rahmadi Indra Tektona, 2019, *Penelitian Hukum Doktrinal*, LaksBang Justitia, Yogyakarta, Hlm 44

1.5.3. Bahan Hukum

Secara ideal dalam penelitian Bahan Hukum dibedakan menjadi dua yaitu, sumber data primer dan sumber data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber – sumber hukum berupa peraturan perundang - undangan, sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan – bahan pustaka.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Bahan Hukum Primer, yaitu data yang berupa sumber hukum dan berisikan tentang aturan – aturan tertulis yang akan dilaksanakan oleh negara. Adapun aturan perundang – undangan yang mengatur tentang Pemilihan Kepala Daerah adalah :¹²
 - a. Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - b. Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.
 - c. Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
 - d. 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

¹² *Ibid*, Hal. 71

Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang – Undang.

e. Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

f. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kampanye Pemilihan Umum.

g. Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2018 tentang Pengawas Perencanaan, Pengadaan, Dan Pendistribusian, Perlengkapan Pemungutan Suara Dan Dukungan Lainnya Dalam Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota.

2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan yang diperoleh melalui buku, jurnal ilmiah, laporan penelitian, majalah dan situs internet yang relevan dengan permasalahan yang dibahas. Sehingga dapat mengkorelasikan dengan data – data primer diatas. Karena dengan adanya korelasi antara bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder akan memberikan penguatan data bahan dan penguatan doktrin bagi penulis untuk mendalami kasus yang diteliti oleh penulis.¹³

^{13 13} *Ibid*, Hal. 182

1.5.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara *study* ke perpustakaan yaitu dengan menginventarisir bahan – bahan pustaka yang berkaitan dengan Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota. Setelah itu membaca dan mempelajari Peraturan Perundang – Undangan, teori – teori atau tulisan – tulisan yang terdapat dalam buku literatur, catatan kuliah, surat kabar, dan bahan bacaan ilmiah yang memiliki hubungan dengan judul penelitian yang diangkat. Sehingga mendapatkan landasan teoritis yang dapat dipertanggungjawabkan dasar penulisan penelitian ini.

1.5.5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Teknik analisis bahan yang digunakan adalah analitis kualitatif, yakni dengan menganalisis bahan – bahan sekunder yang didapatkan sesuai dengan rumusan masalah yang telah ditetapkan. Yang mana pada metode ini digunakan untuk menguraikan (1). Regulasi yang mengatur mengenai pelanggaran kampanye pada pemilihan kepala daerah serentak 2020. (2). Pelaksanaan kampanye pada pemilihan kepala daerah serentak 2020 dari analisis yang dilakukan sehingga dapat menghasilkan simpulan dan preskripsi.¹⁴

¹⁴ *Op.cit.* A'an Efendi, Hal. 89