

## Perlindungan Ideal Atas Hak Dipilih Warga Negara yang Berprofesi Sebagai Pegawai Negeri Sipil

La Ode Haerul Saleh Wahid

Universitas Hasanuddin, Indonesia; haerulsalehwahid2@gmail.com

Received: 02/05/2023

Revised: 24/06/2023

Accepted: 28/07/2023

### Abstract

This research was conducted to find out how to limit the right to be elected by citizens who work as Civil Servants and how should the protection of the right to be elected by citizens who work as Civil Servants. This research uses a normative approach and is descriptive in nature. Methods of data collection using literature study and document analysis. Data analysis was performed using qualitative analysis methods. The results of the study show (1) restrictions on the right to be elected for citizens who work as Civil Servants are excessive restrictions and not ideal because in order to exercise the right to be elected, he must lose his right to work without any guarantee of getting a new job, and (2) Protection The ideal for the right to be elected by civil servants is by changing the time of resignation from civil servant status, where civil servants who have just registered as candidates in elections or regional elections simply temporarily resign from their civil servant status, and only resign permanently after the election process is complete. Arrangements like this have implications for the realization of restrictions on political rights that do not endanger the essence of the rights themselves, where restrictions can still be made but there is maximum protection for the right to vote for civil servants. Having the option to submit an active application again if not elected will be a differentiator and a sign that the state provides maximum human rights protection for every citizen, including those who work as civil servants.

### Keywords

Restrictions on political rights; Government employees; human rights

### Corresponding Author

La Ode Haerul Saleh Wahid

Universitas Hasanuddin, Indonesia; haerulsalehwahid2@gmail.com

## 1. PENDAHULUAN

PNS dan politik dianggap bukan merupakan hal yang dapat dipasangkan. Masyarakat awam menganggap bahwa PNS yang menggunakan hak politik dianggap berpolitik, dimana bagi masyarakat Indonesia hal tersebut cukup tabu. Pegawai Negeri Sipil, selanjutnya disebut PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. PNS memiliki hak atas perlakuan dan kesempatan yang sama untuk duduk di dalam pemerintahan serta dipilih melalui suatu pemilihan umum yang demokratis. Hal ini karena ketika menjadi PNS, seseorang tidak kehilangan statusnya sebagai warga negara. PNS juga merupakan warga Negara Indonesia sama seperti warga negara yang lain yang bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan (Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945), berhak dipilih dalam pemilu berdasarkan persamaan hak (Pasal 43 ayat (1) UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM), serta dapat diangkat dalam setiap jabatan pemerintahan (Pasal 43 ayat (3)



UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM). Negara bertanggungjawab untuk memberikan perlindungan, mempertahankan, menghormati, dan memenuhi hak-hak tiap warga negara tanpa membedakan satu sama lain (Duta Agung Rohmansyah, Kevini Mandala, Badrus Sholih, 2023).

Hak untuk dipilih merupakan salah satu HAM yang diakui dan dilindungi baik di dalam aturan internasional maupun di dalam konstitusi Indonesia. Pilihan sikap warga negara yang menggunakan hak untuk dipilih menunjukkan adanya partisipasi masyarakat dalam kehidupan kenegaraan. Dalam negara yang menganut asas demokrasi, hak dipilih merupakan satu dari beberapa hak dasar yang dimiliki oleh warga negara. Negara-negara yang menganut sistem demokrasi mengakomodir hak dipilih warga negaranya dalam suatu penyelenggaraan pemilihan umum, baik itu bersifat langsung maupun tidak langsung. Jaminan hak dipilih bagi PNS merupakan suatu konsekuensi logis dari adanya pengakuan hak sipil dan hak politik secara internasional. Jaminan ini memperluas ruang partisipasi masyarakat dalam pemerintahan yang dilandasi dengan persamaan dan kemerdekaan atau kebebasan (Setiajeng dan Tedi Sudrajat, 2011). Di dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) diatur bahwa pengakuan atas hak dipilih dalam pemilihan umum merupakan bukti adanya perlindungan HAM yang dikongkritkan dalam bentuk terciptanya keleluasaan bagi warga negara untuk menggunakan hak politik yang dimilikinya (Vanessa Ajeng Ayu Ningtyas, 2021).

Idealnya, negara wajib memberikan jaminan pelaksanaan dan perlindungan HAM kepada setiap warga negara, apapun suku, agama, ras, jenis kelamin, warna kulit, atau profesinya. Hal ini sesuai dengan amanat Pasal 71 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM yang secara tegas mengandung perintah bahwa Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan HAM yang diatur dalam Undang-undang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang HAM yang diterima oleh negara Republik Indonesia. Artinya, sepanjang tidak melanggar hak-hak orang lain, setiap orang atau warga negara sepatutnya dapat menggunakan haknya secara penuh tanpa pembedaan dan pembatasan yang sewenang-wenang, dimana dalam proses penggunaan hak tersebut, negara wajib hadir memberikan jaminan dan perlindungan.

Namun dalam kenyataannya, jaminan dan perlindungan HAM belum terlaksana sebagaimana mestinya, salah satunya jaminan dan perlindungan terhadap hak dipilih warga negara yang berprofesi sebagai PNS. Masih sering ditemui pelanggaran terhadap hak dipilih PNS, salah satu contohnya adalah adanya ketentuan yang mengharuskan PNS yang ingin mencalonkan diri menjadi calon Kepala Negara, Kepala Daerah, serta calon anggota legislatif wajib mengundurkan diri secara tertulis sejak ditetapkan sebagai calon. Ketentuan ini terkandung di dalam Pasal 119 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dimana disebutkan bahwa "Pejabat pimpinan tinggi madya dan pejabat 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". Selanjutnya, pada Pasal 123 ayat (3) disebutkan bahwa "Pegawai ASN dari PNS yang mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi Presiden dan Wakil Presiden; ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah; gubernur dan wakil gubernur; bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS sejak mendaftar sebagai calon". Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor : 41/PUU-XII/2014 tanggal 6 Juli 2015 telah menyatakan bahwa kewajiban PNS menyatakan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS sejak mendaftar sebagai calon bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta tidak mempunyai kekuatan hukum dan diubah menjadi menyatakan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS sejak ditetapkan sebagai calon peserta (bukan pada saat mendaftar sebagai calon).. Menurut peneliti, kewajiban PNS untuk menyatakan pengunduran diri baik pada saat mendaftar sebagai calon maupun pada saat ditetapkan sebagai calon belum mencerminkan perlindungan hak politik yang memadai bagi PNS. Baik mengundurkan diri saat mendaftar maupun mengundurkan diri saat ditetapkan sebagai calon memiliki makna yang sama, yaitu warga negara kehilangan status PNSnya secara permanen bahkan sebelum pemilihan dilaksanakan. Melalui penelitian ini, peneliti

ingin menunjukkan bahwa dalam hal pelaksanaan hak dipilih warga negara yang berprofesi sebagai PNS, terdapat opsi yang lebih baik dibandingkan dengan pengaturan pelaksanaan hak dipilih yang berlaku saat ini. Meskipun hak dipilih masuk dalam kategori *derogable rights* (hak yang dapat dibatasi dalam keadaan tertentu), namun pembatasan tersebut seharusnya hanya sejauh yang diperlukan dan tidak berlebihan. Terdapat *Siracusa Principles* (Prinsip-Prinsip Siracusa) yang menyebutkan bahwa pembatasan hak tidak boleh membahayakan esensi hak. Semua klausul pembatasan harus ditafsirkan secara tegas dan ditujukan untuk mendukung hak-hak. Semua pembatasan harus ditafsirkan secara jelas dan dalam konteks hak-hak tertentu yang terkait. Prinsip ini menegaskan bahwa pembatasan hak tidak boleh diberlakukan secara sewenang-wenang. Dengan kata lain, kewajiban pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS baik sejak mendaftar maupun sejak ditetapkan sebagai calon peserta merupakan bentuk diskriminasi terhadap hak politik warga negara yang berprofesi sebagai PNS. Seorang PNS apabila ingin mencalonkan diri menjadi calon pemimpin Negara, pemimpin daerah, serta calon anggota legislatif harus mengundurkan diri saat ditetapkan sebagai calon sehingga ia kehilangan pekerjaannya, padahal kontestasi pemilihan atau pemungutan suara belum juga dimulai, serta berpotensi tetap tidak punya pekerjaan apabila tidak menang dalam sebuah pemilihan. Hal ini bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa “tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”.

## 2. METODE

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan normatif atau pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu dengan menelaah peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum dengan maksud untuk mendapatkan informasi apakah peraturan perundang-undangan ketika menjadi sebuah norma masih memiliki kekurangan atau justru mempersubur penyimpangan dalam tingkatan teknis ataupun pelaksanaannya di lapangan (Irwansyah, 2021). Selain itu, penelitian ini juga menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu dengan memberikan sudut pandang analisa penyelesaian permasalahan dalam penelitian dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya. Data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh dari atau berasal dari studi bahan kepustakaan yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier. Data sekunder dikumpulkan dengan cara studi kepustakaan, yaitu teknik pengumpulan bahan penelitian dengan mengadakan studi penelaahan terhadap buku-buku, literatur-literatur, catatan-catatan, dan laporan-laporan yang ada hubungannya dengan isu hukum dan permasalahan penelitian yang ada. Selanjutnya, analisis data dilakukan secara yuridis kualitatif, yaitu berupa interpretasi mendalam tentang bahan-bahan hukum, dengan cara memaparkan, menguraikan, serta menjelaskan bahan penelitian secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, dan tidak tumpang tindih serta efektif sehingga mempermudah pemahaman dan interpretasi bahan penelitian. Analisis kualitatif digunakan untuk membahas bagaimana Hak Politik PNS untuk menduduki jabatan publik dalam perspektif hak asasi manusia, untuk kemudian disistematisasi (termasuk interpretasi), menganalisa, serta menilai bahan penelitian baik dari segi substansi maupun relevansi substansinya. Hasil penelitian ini bersifat evaluatif analisis yang kemudian dikonstruksikan dalam suatu kesimpulan yang ringkas dan tepat sesuai tujuan dari penelitian ini.

## 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 3.1. Pembatasan Hak Dipilih Pegawai Negeri Sipil Dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara

Pengaturan tentang hak politik Pegawai Negeri Sipil dapat ditemukan rumusannya di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 119, Pasal 121, Pasal 122, dan Pasal 123. Di dalam Pasal 121 disebutkan bahwa “Pegawai ASN dapat menjadi pejabat negara”. Ketentuan ini menyiratkan adanya semangat pemberian kesempatan bagi PNS untuk dipilih dan menduduki jabatan negara dalam lingkupnya sebagai pejabat publik. Kemudian, di dalam Pasal 119 dinyatakan bahwa “Pejabat pimpinan tinggi madya dan pejabat 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.” Selanjutnya, di dalam Pasal 123 ayat (3) diatur bahwa “Pegawai ASN dari PNS yang mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi Presiden dan Wakil Presiden; ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat; ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah; gubernur dan wakil gubernur; bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS sejak mendaftar sebagai calon”. Sementara itu, pada pasal 123 ayat (1) disebutkan bahwa “Pegawai ASN dari PNS yang diangkat menjadi ketua, wakil ketua, dan anggota Mahkamah Konstitusi; ketua, wakil ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan; ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Yudisial; ketua dan wakil ketua Komisi Pemberantasan Korupsi; Menteri dan jabatan setingkat menteri; Kepala perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh diberhentikan sementara dari jabatannya dan tidak kehilangan status sebagai PNS.”

Apabila dikaji lebih dalam, dari ketentuan tersebut dapat terlihat perbedaan antara jabatan pejabat negara yang termasuk dalam kategori Pasal 123 ayat (1) dengan jabatan pejabat negara yang termasuk di dalam kategori Pasal 123 ayat (3). PNS yang diangkat menjadi pejabat negara yang termasuk dalam kategori Pasal 123 ayat (1) cukup diberhentikan sementara dari jabatan PNSnya dan tidak kehilangan status sebagai PNS. Adapun Jabatan pejabat negara yang termasuk dalam kategori Pasal 123 ayat (1) terdiri dari:

1. Ketua, wakil ketua, dan anggota Mahkamah Konstitusi;
2. Ketua, wakil ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
3. Ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Yudisial;
4. Ketua dan wakil ketua Komisi Pemberantasan Korupsi
5. Menteri dan jabatan setingkat menteri;
6. Kepala perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh

Sementara itu, PNS yang diangkat menjadi pejabat negara yang termasuk dalam kategori Pasal 123 ayat (3) wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS sejak mendaftar sebagai calon. Jadi, PNS tidak hanya akan kehilangan jabatan PNS tetapi juga kehilangan statusnya sebagai PNS. Adapun jabatan pejabat negara yang termasuk dalam kategori Pasal 123 ayat (3) terdiri dari:

1. Presiden dan Wakil Presiden;
2. Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
3. Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah;
4. Gubernur dan wakil gubernur;
5. Bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota.

Padahal, seluruh jabatan tersebut adalah sama-sama merupakan pejabat negara, dimana hak PNS yang ingin menjadi pejabat negara dijamin dalam Pasal 121 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Hal ini ditegaskan di dalam Pasal 122 menyatakan “Pejabat negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 121 yaitu: (a) Presiden dan Wakil Presiden; (b) Ketua, wakil ketua, dan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat; (c) Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat; (d) Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah; (e) Ketua, wakil ketua, ketua muda dan hakim agung pada Mahkamah Agung serta ketua, wakil ketua, dan hakim pada semua badan peradilan kecuali hakim ad hoc; (f) Ketua, wakil ketua, dan anggota Mahkamah Konstitusi; (g) Ketua, wakil ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan; (h) Ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Yudisial; (i) Ketua dan wakil ketua Komisi Pemberantasan Korupsi; (j) Menteri dan jabatan setingkat menteri; (k) Kepala perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh; (l) Gubernur dan wakil gubernur; (m) Bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota; dan (n) Pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-Undang”.

Dalam teori keadilan John Rawls, setiap orang memiliki suatu hak yang sama atas sistem kebebasan secara luas bagi anggota-anggota masyarakat (I Dewa Gede Atmadja & I Nyoman Putu

Budiarta, 209). Lebih lanjut, Rawls berpendapat bahwa sejak awal manusia adalah makhluk yang rasional, dimana karena rasionalitasnya itu manusia cenderung memilih prinsip keadilan dibanding prinsip utilitarianisme atau kemanfaatan (Iqbal Hasanuddin, 2018). Dengan konsep ini, maka ketika terjadi pertemuan antara prinsip keadilan dengan prinsip kemanfaatan, maka yang menjadi pilihan utama adalah prinsip keadilan. Namun apabila melihat uraian di atas, terlihat bahwa terhadap persoalan pembatasan hak dipilih PNS di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, terjadi inkonsistensi dan pertentangan antar muatan Pasal. Di satu sisi, Pasal 121 menyatakan bahwa "Pegawai ASN dapat menjadi pejabat negara". Namun di sisi yang lain, di dalam Pasal 123 ayat (3), disebutkan bahwa PNS yang ingin menduduki jabatan negara yang termasuk dalam ruang lingkup Pasal 123 ayat (3) wajib mengundurkan diri sejak ditetapkan sebagai calon, dimana hal ini sama saja berarti PNS tidak diperbolehkan menduduki jabatan yang termasuk di dalam Pasal 123 ayat (3) tersebut. Seharusnya, dalam lingkup perlindungan hak dipilih warga negara yang berprofesi sebagai PNS, yang dikedepankan adalah prinsip keadilan. PNS yang ingin menjadi calon dalam pemilihan cukup diberhentikan sementara saja, tidak perlu mengundurkan diri secara penuh.

### **3.2. Perlindungan Atas Hak Dipilih Warga Negara Pegawai Negeri Sipil**

Dalam teori hukum kodrat yang dipopulerkan melalui gagasan John Locke, Tuhan menganugerahi semua individu hak alamiah yang melekat atas hidup, kebebasan dan kepemilikan, yang merupakan milik mereka sendiri dan tidak dapat dicabut atau dipreteli oleh negara (Nuruddin Hady, 2021). Menurut pandangan Locke, tujuan Negara adalah untuk memberikan jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia, dengan suatu pemerintah yang bersedia menghormati hak-hak tersebut. Menurut Davidson, dari sudut pandang hak kodrati Locke dapat disimpulkan dua hal yaitu individu adalah makhluk otonom yang mampu melakukan pilihan, dan kedua, keabsahan tindakan pemerintah tidak hanya bergantung pada kehendak rakyat tetapi juga pada kemauan dan kemampuan pemerintah untuk melindungi hak-hak kodrati individu (Muhammad Ashri, 2018). Sementara itu, dalam teori keadilan yang dipopulerkan oleh John Rawls dikemukakan dua hal penting yaitu setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang. Kedua, ketimpangan ekonomi dan sosial harus diatur sedemikian rupa agar menghasilkan manfaat yang sebesar-besarnya bagi mereka yang paling kurang beruntung dan menyediakan suatu sistem akses yang sama dan peluang yang sama. Disini dibutuhkan tanggung jawab negara, karena negara hukum yaitu negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan bagi seluruh warga negara (Bambang Arumanadi, 1990). Kedua teori tersebut di atas mengindikasikan dengan jelas tentang perlunya jaminan dan perlindungan hak asasi manusia bagi seluruh warga negara.

#### **3.2.1. Prinsip Norma Pembatasan Hak**

Secara internasional, terdapat prinsip mengenai ketentuan pembatasan dan pengurangan hak. Prinsip-prinsip tersebut dinamakan "*The Siracusa Principles on The Limitation and Derogation Provisions In The International Covenant on Civil and Political Rights*" atau dikenal dengan nama Prinsip-Prinsip Siracusa. Prinsip-Prinsip Siracusa terbagi dalam dua bagian besar. Bagian pertama berupa Ketentuan Pembatasan HAM dan bagian kedua tentang Pengurangan HAM dalam Darurat Publik. Di dalam bagian pertama, Prinsip-Prinsip Siracusa menegaskan bahwa semua ketentuan pembatasan hak harus ditafsirkan secara ketat dan jelas, tidak diterapkan secara sewenang-wenang, dan harus diarahkan pada pemulihan atas penerapan pembatasan yang buruk. Setiap pembatasan harus dilakukan pada pertimbangan objektif dan beban justifikasi pembatasan terhadap hak yang dijamin hanya bertumpu pada negara. Mengenai penafsiran secara ketat dan jelas, dan bersifat khusus, Terdapat 9 (Sembilan) prinsip penafsiran yang dipakai yaitu :

1. Pembatasan dalam bingkai hukum, artinya diatur dan ditetapkan melalui hukum. Pembatasan HAM tidak boleh dilakukan jika di dalam pembatasan tersebut tercipta kesewenang-wenangan atau setidaknya pembatasan itu dilakukan tanpa alasan yang tepat. Untuk itu, di samping

pembatasan juga diperlukan perlindungan yang cukup atas adanya daya dan upaya paksa dalam pemberlakuan pembatasan.

2. Pembatasan dilakukan dalam kerangka masyarakat demokratis. Dalam hal ini, negara dibebani tanggungjawab untuk memastikan diberlakukannya pembatasan tidak merusak nilai dan tatanan demokrasi dalam masyarakat.
3. Pembatasan HAM dilakukan seiring dengan penjagaan ketertiban umum, karena pada dasarnya penghormatan terhadap HAM merupakan anasir utama dalam ketertiban umum. Untuk itu, diperlukan pengawasan badan yang kompeten terhadap perangkat negara yang difungsikan untuk penjagaan ketertiban umum.
4. Pembatasan HAM dapat dilakukan untuk kepentingan kesehatan masyarakat, baik untuk kepentingan mencegah penyakit maupun kepentingan mengobati yang sakit.
5. Pembatasan HAM dengan berdasar pada moral publik dengan penghormatan pada nilai dasar masyarakat
6. Pembatasan HAM dengan alasan keamanan nasional yang batasannya yaitu dilakukan untuk melindungi eksistensi bangsa beserta integritas teritorialnya dari ancaman eksternal. Pembatasan tidak boleh dilakukan untuk skala yang relative kecil dan terisolir, serta tidak boleh pula dilakukan secara samar dan sewenang-wenang.
7. Pembatasan HAM dengan alasan keselamatan publik adalah perlindungan terhadap bahaya yang mengancam keselamatan orang, hidup atau integritas fisik, atau kerusakan serius atas harta benda mereka.
8. Perlindungan HAM harus memastikan terjaminnya hak dan kebebasan orang lain atau hak atas reputasi orang lain. Dengan kata lain, negara tidak boleh berlindung dari serangan opini public dengan jalan membatasi HAM.
9. Pembatasan HAM dalam bentuk pembatasan pengadilan umum

Pada bagian kedua, Prinsip-Prinsip Siracusa membahas tentang pengurangan HAM dalam kondisi darurat, yaitu kondisi dimana terdapat situasi bahaya yang luar biasa dan aktual atau bahaya yang bersifat segera yang mengancam kehidupan bangsa. Negara yang memutuskan untuk mengurangi HAM dalam darurat publik harus membuat pernyataan resmi tentang keberadaan darurat publik yang mengancam kehidupan bangsa. Prosedur hukum nasional mengenai pernyataan negara tentang keadaan darurat harus ditetapkan sebelum keadaan darurat. Tingkat keparahan, rentang waktu, dan cakupan geografis dari setiap tindakan pengurangan hak harus benar-benar diperlukan untuk mengatasi ancaman kehidupan bangsa dan proporsional pada sifat dan tingkatannya. Otoritas nasional yang kompeten berkewajiban untuk menilai secara individual perlunya setiap tindakan pengurangan yang diambil atau diusulkan untuk mengatasi bahaya tertentu yang ditimbulkan oleh situasi darurat.

Terkait norma pembatasan dapat ditemukan di dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 28J ayat (2) yang berbunyi "Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis". Selanjutnya, di dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia diatur bahwa "Hak dan kebebasan yang diatur dalam Undang-undang ini hanya dapat dibatasi oleh dan berdasarkan undang-undang, semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta kebebasan dasar orang lain, kesusilaan, ketertiban umum, dan kepentingan bangsa".

Dalam konteks pembatasan hak dipilih PNS, meskipun sebagian prinsip telah ditaati, namun masih terdapat prinsip-prinsip umum yang tidak diindahkan. Menurut peneliti, memang benar bahwa pembatasan hak dipilih PNS telah memenuhi prinsip dan norma dilakukan berdasarkan Undang-Undang dan dalam suatu masyarakat dan demokratis, namun pembatasan tersebut belum menyediakan perlindungan yang cukup atas adanya pemaksaan dalam pemberlakuan pembatasan serta terkesan berlebihan dan sewenang-wenang. Mengapa dikatakan demikian ? Karena pembatasan

hak dipilih PNS menjadikan warga negara yang berprofesi sebagai PNS apabila ingin menggunakan hak konstitusionalnya harus kehilangan statusnya sebagai PNS terlebih dahulu, yang juga berarti bahwa ia telah kehilangan pekerjaannya demi menggunakan haknya untuk dipilih, padahal belum tentu juga ia terpilih. Untuk memperoleh hak yang satu, ia harus kehilangan haknya yang lain tanpa adanya jaminan mendapatkan hak yang baru. Tampak dengan jelas bahwa pembatasan tersebut merupakan bentuk kesewenang-wenangan dan berlebihan, padahal masih terdapat opsi lain yang dapat ditempuh untuk memastikan pembatasan dapat dilakukan secara tidak berlebihan, yaitu dengan menggeser syarat pengunduran diri penuh dari PNS yang tadinya saat ditetapkan sebagai calon menjadi mengundurkan diri saat pemilihan telah dilaksanakan.

Lebih lanjut, sebagai oposan, terdapat argumen logika resiko oleh Pemerintah dan DPR, yaitu bahwa ketika warga negara mendaftar dan terikat menjadi PNS, maka ia wajib menaati seluruh aturan yang mengikat PNS. Jika ingin mencalonkan dan dicalonkan diri, maka aturannya adalah mengundurkan diri sejak ditetapkan sebagai calon, dan itu adalah resiko yang harus ditanggung. Dengan argumen seperti ini, maka kerugian atau potensi kerugian yang dialami oleh PNS tersebut bukan dianggap sebagai akibat dari pembatasan hak dipilih dalam UU ASN, namun hanya merupakan akibat dari pilihan hukum yang diambil oleh yang bersangkutan. Negara tidak menginginkan warga Negara kehilangan pekerjaan, jadi jika kemudian warga Negara tersebut kehilangan pekerjaan, maka hal tersebut adalah karena dirinya sendiri. Sederhananya, logika seperti ini menggiring pemahaman bahwa jika PNS tersebut kehilangan pekerjaan, maka kehilangan pekerjaannya tersebut bukan karena pembatasan hak dipilih, namun karena resiko pilihannya menjadi PNS yang ingin pindah jabatan.

Lebih lanjut tentang pindah jabatan, apabila alasan pindah jabatan itu dijadikan alasan bagi pemerintah yang menyebabkan seorang harus mundur dari PNS dan kehilangan jabatan, mengapa kewajiban mundur tersebut dipersyaratkan dilakukan pada saat ditetapkan sebagai calon dan bukan pada saat terpilih? Hal ini merupakan indikasi bahwa pengaturan pasal ini merupakan regulasi yang *premature* atau bisa dibilang *over regulation*. Dalam kaitan ini, walaupun hak asasi manusia diakui sebagai hak yang pada dasarnya tak dapat dikurangi, dirampas sedikitpun oleh siapapun, namun demikian hak asasi manusia bukanlah sesuatu yang bisa dinikmati tanpa batas. Terdapat adagium dalam hukum bahwa penikmatan hak seseorang dibatasi yakni oleh penikmatan hak orang lain. Hal ini memiliki makna yang sama dengan pernyataan dari John Stuart Mill bahwa suatu perbuatan (penikmatan hak) tidak menimbulkan kerugian pada orang lain, maka tidak ada legitimasi bagi negara untuk merepresi suatu penikmatan hak. Dengan bangun pikir demikian, maka seharusnya apabila memang penikmatan hak tidak mengganggu hak orang lain, maka tidak perlu dilakukan pembatasan. Kalaupun hendak dibatasi, maka harus benar-benar diperhatikan agar prinsip tidak sewenang-wenang dan tidak berlebihan dapat dijamin pelaksanaannya. Dapat dipahami bahwa bahwa pembatasan dalam pelaksanaan hak asasi manusia tertentu merupakan sifat alamiah yang mungkin akan terjadi demi terciptanya ketertiban dan penegakan hak asasi manusia pihak lain. Artinya, dimungkinkan terjadinya pembatasan dalam rangka menjaga agar tidak terjadi pelanggaran hak asasi manusia yang jauh lebih besar atau massif (Herman Affandi, 2019). Namun, implementasi pembatasan hak tidak bisa hanya dilihat dalam konteks negara hukum, melainkan tidak terlepas dari konteks HAM. Pengekangan atau pembatasan yang berlebihan justru menggambarkan corak pemerintahan yang anti demokrasi atau totaliter dan berdasarkan kekuasaan (*machtstaat*). Oleh sebab itu anak kalimat "... ditetapkan dengan undang-undang" dalam Pasal 28 UUD 1945, tidak boleh diartikan penguasa dapat bebas membatasi hak untuk turut serta dalam pemerintahan.

### 3.2.2. Konsep Ideal

Hak asasi manusia memiliki dua "sayap", yaitu persamaan dan kemerdekaan, dimana keduanya bersumber dari martabat manusia yang juga menjadi sumber hak asasi manusia itu sendiri (Subhi Mahmassani, 1987). Senada dengan itu pembatasan hak tersebut mengingatkan kembali adanya hukuman-hukuman yang merendahkan martabat manusia (Muh. Sabaruddin Sinapoy dan Safril Sofwan Sanib, 2019). Dalam upaya perumusan konsep ideal perlindungan hak politik, akan selalu muncul dua pilihan yang seolah saling berhadapan yaitu apakah negara akan mengutamakan

pemenuhan hak konstitusional perseorangan warga negara atau pemenuhan hak konstitusional kolektif warga negara. Meskipun seolah saling berhadapan, namun pada dasarnya kedua pilihan tersebut sama-sama bertolak dari sumber yang sama, yaitu bersumber dari gagasan perlindungan hak konstitusional. Adapun konsep ideal perlindungan hak dipilih PNS dapat dilihat di dalam bagan sebagaimana tersebut di bawah ini.



Di dalam bagan tersebut, terlihat perbedaan pembatasan hak dipilih PNS. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, batas perlindungan hak dipilih PNS hanya sampai ke pendaftaran calon. Hal ini dinyatakan pada Pasal 119 yang berbunyi “Pejabat pimpinan tinggi madya dan pejabat 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” serta Pasal 123 ayat (3) yang berbunyi “Pegawai ASN dari PNS yang mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi Presiden dan Wakil Presiden; ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat; ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah; gubernur dan wakil gubernur; bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS sejak mendaftar sebagai calon”.

Kemudian, berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 41/PUU-XII/2014 tanggal 6 Juli 2015 dinyatakan bahwa “kewajiban PNS menyatakan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS sejak mendaftar sebagai calon bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) serta tidak mempunyai kekuatan hukum dan diubah menjadi menyatakan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS sejak ditetapkan sebagai calon peserta (bukan pada saat mendaftar sebagai calon)”. Menurut peneliti, kewajiban PNS untuk menyatakan pengunduran diri baik pada saat mendaftar sebagai calon maupun pada saat ditetapkan sebagai calon belum mencerminkan perlindungan hak politik yang memadai bagi PNS. Baik mengundurkan diri saat mendaftar maupun mengundurkan diri saat ditetapkan sebagai calon memiliki makna yang sama, yaitu warga negara kehilangan status PNSnya secara permanen bahkan sebelum pemilihan dilaksanakan. Meskipun hak politik masuk dalam kategori *derogable rights* (hak yang dapat dibatasi dalam keadaan



tertentu), namun pembatasan tersebut seharusnya hanya sejauh yang diperlukan dan tidak berlebihan. Pendapat peneliti ini didasarkan pula pada Siracusa Principles (Prinsip-Prinsip Siracusa) yang menyebutkan bahwa pembatasan hak tidak boleh membahayakan esensi hak. Semua klausul pembatasan harus ditafsirkan secara tegas dan ditujukan untuk mendukung hak-hak. Semua pembatasan harus ditafsirkan secara jelas dan dalam konteks hak-hak tertentu yang terkait. Prinsip ini menegaskan bahwa pembatasan hak tidak boleh diberlakukan secara sewenang-wenang. Dengan kata lain, kewajiban pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS baik sejak mendaftar maupun sejak ditetapkan sebagai calon peserta merupakan bentuk diskriminasi terhadap hak politik warga negara yang berprofesi sebagai PNS. Seorang PNS apabila ingin mencalonkan diri menjadi calon pemimpin Negara, pemimpin daerah, serta calon anggota legislatif harus mengundurkan diri saat ditetapkan sebagai calon sehingga ia kehilangan pekerjaannya, padahal kontestasi pemilihan atau pemungutan suara belum juga dimulai, serta berpotensi tetap tidak punya pekerjaan apabila tidak menang dalam sebuah pemilihan. Hal ini bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa “tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”.

Oleh karena itu, peneliti menawarkan konsep ideal berupa pergeseran aturan mengundurkan diri dari status PNS sesuai bagan di atas sebagai berikut:

- PNS yang ingin menduduki jabatan yang termasuk dalam Pasal 119 dan Pasal 123 ayat (3) mengajukan permohonan pemberhentian sementara dari status sebagai PNS sebelum mendaftarkan diri. Dengan demikian, pada tahapan pendaftaran calon, penetapan calon, sampai sebelum pemilihan, statusnya adalah sebagai PNS yang berhenti sementara.
- Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS Pasal 1 angka 22, “Pemberhentian Sementara sebagai PNS adalah pemberhentian yang mengakibatkan PNS kehilangan statusnya sebagai PNS untuk sementara waktu”. Dampak yang ditimbulkan adalah:
  - PNS berhenti sementara tidak memperoleh penghasilan sebagai PNS.
  - PNS berhenti sementara kehilangan jabatannya.
  - Selama diberhentikan sementara, masa kerjanya tidak diperhitungkan sebagai masa kerja PNS.
  - PNS berhenti sementara tidak memiliki hak naik pangkat karena tidak terpenuhinya masa kerja PNS.
  - Pengaktifan kembali setelah pemberhentian sementara dapat dilakukan apabila terdapat lowongan jabatan.
- Pada saat pemilihan dilaksanakan, maka hasilnya ada 2 (dua), yaitu terpilih atau tidak terpilih. Apabila terpilih, maka yang bersangkutan diberhentikan secara tetap dari status PNS sebelum dilantik dalam jabatan yang dipilihnya dalam pemilihan. Apabila tidak terpilih, maka ada 2 opsi yang tersedia, yaitu:
  - Mengajukan permohonan aktif kembali sebagai PNS pada jabatan pelaksana (staf biasa);
  - Mengajukan pengunduran diri secara tetap dari status PNS.

Dengan sistem seperti di atas, pembatasan hak dipilih dapat tetap dilakukan, namun dimungkinkan ada opsi perlindungan HAM bagi warga negara yang berprofesi sebagai PNS. Adanya opsi mengajukan permohonan aktif kembali apabila tidak terpilih akan menjadi pembeda dan penanda bahwa negara memberikan perlindungan HAM secara maksimal bagi setiap warga negara, termasuk warga negara yang berprofesi sebagai PNS. Peneliti berpendapat, konsep seperti ini dapat menjadi jalan tengah antara adanya kepentingan negara untuk melakukan pembatasan hak dengan adanya kepentingan warga negara yang berprofesi sebagai PNS untuk dilindungi hak konstitusionalnya. Pengaturan seperti ini dapat membawa lebih banyak maslahat bagi semua pihak, dibandingkan dengan pengaturan pembatasan hak baik yang diatur di dalam Undang-Undang ASN dan Undang-Undang terkait maupun pengaturan pembatasan hak yang termaktub dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 41/PUU-XII/2014 tanggal 6 Juli 2015. Pengaturan seperti ini menjadikan pembatasan hak tidak menghilangkan esensi hak sebagaimana yang diatur dalam Prinsip-Prinsip Siracusa serta menjadikan

tidak lagi terjadi pertentangan antara Pasal 121 dan Pasal 123 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Untuk pelaksanaannya kemudian, dibutuhkan kesamaan rasa dan pemahaman dari semua pemangku kepentingan, karena untuk bisa diaplikasikannya konsep ini perlu melakukan perubahan beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan syarat untuk mencalonkan diri menjadi pejabat negara, ruang lingkup pemberhentian sementara, serta sinkronisasinya dengan beberapa peraturan lain yang terkait. Namun, selama ada kesamaan pemahaman tentang pentingnya perlindungan HAM, maka konsep ini bukan hal yang mustahil untuk diwujudkan, karena Negara konstitusional adalah negara yang terikat dengan kesepakatan dan kesepakatan bersama. Dengan demikian, konstitusionalisme dipahami sebagai cara pandang tentang negara kesepakatan (Jimly Asshiddiqie, 2015). Perlunya perubahan peraturan perundang-undangan tidak lain karena hukum positif di Indonesia memerlukan sinkronisasi secara berjenjang, sebagaimana teori norma berjenjang dari Hans Kelsen. Menurut Bagir Manan, teori yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen ini dapat dimaknai dalam 2 (dua) pengertian yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum atau validasi dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan isi atau materi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Achmad Ruslan, 2021).

Apabila konsep ideal ini diterapkan maka akan mempertemukan kepentingan pembatasan hak politik dengan kepentingan perlindungan hak dipilih warga negara yang berprofesi sebagai PNS. Pembatasan hak menjadi tidak berlebihan, tidak ada lagi unsur mengganggu ketertiban umum dan kepentingan masyarakat. Dengan demikian, hak politik tidak diperhadapkan dengan asas netralitas dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Justru keliru apabila asas netralitas dijalankan dengan menghilangkan hak politik PNS. Perlu diingat, sebenarnya lawan dari asas netralitas bukanlah hak politik PNS, melainkan sistem pemilihan yang belum mapan dan masih terdapat potensi kecurangan. Pemaknaan yang tepat adalah asas netralitas dijalankan secara konsekuen dengan pelaksanaan hak politik terbatas untuk dipilih yang dijamin UU dan dilindungi pelaksanaannya dengan sistem yang berlaku.

#### **4. KESIMPULAN**

Kesimpulan yang didapatkan dalam penelitian ini adalah bahwa pembatasan hak dipilih warga negara yang berprofesi sebagai Pegawai Negeri Sipil merupakan pembatasan yang diskriminatif dan belum ideal. Dikatakan demikian karena apabila ingin menggunakan haknya untuk dipilih, ia harus kehilangan statusnya sebagai PNS terlebih dahulu, yang juga berarti bahwa ia akan kehilangan pekerjaannya demi menggunakan haknya untuk dipilih, padahal belum tentu juga ia terpilih. Untuk memperoleh hak yang satu, ia harus kehilangan haknya yang lain tanpa adanya jaminan mendapatkan hak yang baru. Tampak dengan jelas bahwa pembatasan tersebut merupakan pengaturan yang sewenang-wenang dan berlebihan. Kesimpulan kedua dalam penelitian ini adalah bahwa perlindungan ideal atas hak dipilih warga negara yang berprofesi sebagai Pegawai Negeri Sipil yaitu dengan pergeseran aturan mengundurkan diri dari status PNS, dimana PNS yang baru mendaftar sebagai calon cukup mengundurkan diri sementara dari statusnya sebagai PNS, dan baru mengundurkan diri secara penuh setelah selesainya proses pemilihan.

#### **REFERENSI**

- Affandi, H. (2019). *Hukum, Hak Asasi, dan Demokrasi. Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Unpad*, Bandung.
- Arumanadi, B. & Sunarto. (1990). *Konsepsi Negara Hukum Menurut UUD 1945. IKIP Semarang Press*, Semarang.

- Ashri, Muhammad. (2018). Hak Asasi Manusia, Filosofi, Teori & Instrumen Dasar. CV. *Social Politic Genius (SIGn)*, Makassar.
- Asshiddiqie, J. (2015). Makalah Liberalisasi Sistem Pengisian Jabatan Publik, Padang.
- Atmadja, I.D.G. & Budiarta, I.N.P. (2018). Teori-Teori Hukum. *Setara Press*. Malang.
- Hady, N. (2021). Hak Asasi Manusia Perspektif Hukum, Agama, dan Keadilan Sosial. *Setara Press*, Malang.
- Hasanuddin, I. (2018). Keadilan Sosial: Telaah Atas Filsafat Politik John Rawls. *Refleksi*. 17 (2), 197-198.
- Ikhwan, M. (2019). Ulama dan Konservatisme Islam Publik di Bandung: Islam, Politik Identitas, dan Tantangan Relasi Horizontal. In I. Burdah, N. Kailani, & M. Ikhwan (Eds.), *Ulama, Politik, dan Narasi Kebangsaan*. Yogyakarta: PusPIDeP.
- Irwansyah. (2021). Penelitian Hukum: Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel Edisi Revisi Cetakan 4. *Mirra Buana Media*. Yogyakarta.
- Mahmassani, S. (1987). Arkan Huquq Insan (Konsep Dasar Hak-hak Asasi Manusia Studi Perbandingan dalam Syariat Islam dan Perundang-undangan Modern), penerjemah Hasanudin. *PT Tintamas Indonesia & PT Pustaka Litera AntarNusa*. Jakarta-Bogor:
- Ningtyas, V.A.A., (2021). Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilu: Antara Hak Politik dan Kewajiban Untuk Melaksanakan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik. *Jurnal Binamulia Hukum*, 10 (1), 19.
- Rohmansyah, D.A., Saputra, K.M., Sholih, B. (2023). Urgensi Perlindungan Hak Asasi Anak Atas Data Pribadi di Era Digitalisasi Berdasarkan Prinsip Negara Hukum. *Al Manhaj Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam*, 5 (2), 1099.
- Ruslan, A. (2021). Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia Cet. Ketiga, *Rangkang Education*, Tangerang.
- Setiajeng & Sudrajat, T. (2011). Analisis Terhadap Hak Pilih TNI dan Polri dalam Pemilihan Umum. *Jurnal Dinamika Hukum*, 11 (11), 45.
- Sinapoy, M.S. & Sanib, S.S., (2019). Pencabutan dan Pembatasan Hak Politik Warga Negara dalam Pemilu: Suatu Bentuk Pelanggaran Hak Asasi Manusia. *Halu Oleo Law Review*, 3 (2), 289.

