

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Pada saat berdirinya Negara Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1945 ditandai dengan pernyataan proklamasi seluruh rakyat Indonesia yang diwakili oleh Soekarno dan didampingi oleh Moh. Hatta tempatnya di kediaman Presiden Soekarno jalan pegangsaan nomor 56 Jakarta Pusat yang sekarang berganti nama menjadi jalan proklamasi, dengan Rahmat Allah SWT seluruh rakyat Indonesia telah menyatakan kemerdekaannya kepada seluruh dunia. Sejak saat itu terciptalah kemerdekaan yang dinanti-nanti oleh seluruh rakyat Indonesia. Bangsa Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945. Bangsa Indonesia mempunyai tujuan nasional yang hendak dicapai. Tujuan tersebut tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) alinea IV.

Pengakuan kemerdekaan bangsa Indonesia ditandai dengan pengakuan hak asasi secara nyata dan menyeluruh. Hak asasi manusia (selanjutnya disebut HAM) karena sejak berabad-abad yang lalu manusia telah mencatat hidup dan kehidupan dengan berbagai dimensi fenomena perilakunya, sehingga melahirkan berbagai persoalan dengan sederetan pola-pola kepentingan yang sangat menajam. Sering kali berbagai kepentingan menjadi buah pertengkaran yang tak kunjung selesai. Persoalan menjadi berat ketika sekelompok manusia dihadapkan pada persoalan penindasan penguasa atas hak-hak yang dimilikinya. Manusia cenderung melakukan perlawanan atas hak yang semestinya. Perlawanan yang berlabelkan perjuangan tersebut kadangkala juga mengkorbankan jiwa dan raga, oleh karenanya diperlukan sebuah kata sepakat mengenai seperangkat hak tersebut. Telah menjadi kenyataan

yang harus dibeli bahwa memperjuangkan hak seakan-akan mendapatkan legitimasi “suci” dan benar, apalagi hal-hal yang dianggap menyinggung perasaan sekaligus merendahkan martabat manusia. Hal inilah yang memungkinkan sebuah bentuk penyadaran melalui pemahaman tentang HAM.

HAM merupakan suatu permasalahan yang telah menjadi sebuah topik hangat di dunia pada saat ini. Hal ini timbul dikarenakan masalah HAM menyangkut kehidupan manusia, baik sebagai makhluk Tuhan maupun makhluk sosial. Meskipun agak sulit melacak dari mana dan sejak kapan HAM muncul dalam pembicaraan, namun dari beberapa rekaman sejarah kita mengetahui bahwa sejak beberapa abad sebelum masehi, orang sudah mulai membicarakan masalah HAM. HAM berlaku universal.

HAM berlaku secara universal yaitu dapat dilihat dari adanya *Universal Declaration of Human Rights* (1948). *Universal Declaration of Human Rights* adalah pernyataan seluruh umat manusia mengenai HAM. Dalam sejarahnya terdapat banyak perdebatan dalam pembentukannya, namun akhirnya deklarasi tersebut dapat diterima oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 10 Desember 1948. Pengertian HAM yang dimaksudkan di sini adalah HAM dalam arti universal atau HAM yang dianggap berlaku bagi semua bangsa. Pengertian dasar HAM adalah hak-hak yang diberikan langsung oleh Tuhan atau disebut juga sebagai hak-hak dasar yang bersifat kodrati.

Definisi HAM sekalipun sudah memiliki rumusan yang kongkret, akan tetapi masih membawar persoalan yang sesungguhnya dapat melanggar butir-butir pokok di dalam definisi HAM itu sendiri. PBB melalui organisasi-organisasi independen seringkali masih memaksakan definisi HAM berlaku bagi semua bangsa. Sementara itu, setiap bangsa terbentuk dan dibentuk dari situasi dan sejarah masa lalu yang berbeda dengan bangsa-

bangsa lainnya. Jika saja pemaksaan kehendak dianggap melanggar HAM, maka pelaksanaan konsep HAM itu sendiri tidak boleh dipaksakan begitu saja.¹

Di mulai dari zaman Yunani kuno, penghormatan yang sama terhadap sesama warga kota, kebebasan yang sama berbicara dan bertemu di depan umum, dan persamaan di depan hukum adalah norma-norma umum untuk warga negara (Polis) Athena Klasik. Perkembangan HAM kemudian dalam dunia kontemporer dimulai dari Magna Charta (1215) dan berpuncak pada keberhasilan PBB mengeluarkan *Universal Declaration of Human Rights* (selanjutnya disebut UDHR 1948). Pembentukan UDHR sendiri dalam sejarahnya tidak terlepas dari perdebatan-perdebatan antar negara yang berbeda kepentingan.

Prinsip universalisme HAM pun ditentang dengan prinsip relativisme budaya. Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dinyatakan bahwa Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh Negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia. HAM merupakan hak-hak yang dipunyai seseorang sejak dalam kandungan dikarenakan pada saat adanya janin dalam kandungan seorang ibu, yaitu mulai dari janin tersebut sudah mempunyai hak untuk hidup. Indonesia sudah mengatur HAM terlebih dahulu didalam UUD NRI 1945. Indonesia juga tetap menjunjung tinggi hak-hak tiap warga Negara Indonesia yaitu melalui diaturnya Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut UU HAM). Terciptalah hak-hak asasi manusia yang ditujukan kepada seluruh warga Indonesia setelah kedua Undang-Undang

¹ DMSVALDY, *Declaration Universal of Human Rights*, www.thepeacenow.wordpress.com, 28 Maret 2012, dikunjungi pada tanggal 16 September 2014.

tersebut diatur. Setiap Warga Negara Indonesia menjadi mempunyai hak dan kewajiban sebagai Warga Negara Indonesia. Tujuan diaturnya HAM dan UU HAM yaitu agar tiap masing-masing Warga Negara Indonesia merasa hak-haknya terjamin, selain itu Indonesia meskipun tidak meratifikasi UDHR 1948 tetapi Indonesia meratifikasi hasil dari konvensi-konvensi yaitu :

1. Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial;
2. Konvensi Internasional Hak-hak Sipil dan Politik;
3. Konvensi Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya;
4. Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan;
5. Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, dan Merendahkan Martabat Manusia;
6. Konvensi Tentang Perlindungan Terhadap Semua Orang Dari Tindak Penghilangan Secara Paksa;
7. Konvensi Hak Anak;
8. Konvensi Internasional perlindungan untuk Buruh Migran dan keluarganya;
9. Konvensi Hak-hak Penyandang Cacat.

Indonesia sebagai Negara hukum melindungi hak warga negaranya didalam konstitusi dalam memperoleh pekerjaan yang layak, sebagaimana telah dinyatakan dalam Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945 “Setiap warga Negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.” Isi dari pasal tersebut menunjukkan bahwa setiap warga Negara tanpa ada yang dikecualikan mempunyai hak yang sama dalam pemerintahan.

Tujuan nasional adalah mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur secara merata dan berkesinambungan materiil dan spiritual. Hal tersebut dapat dicapai salah satunya dengan

adanya Pegawai Negeri sebagai Warga Negara, unsur Aparatur Negara, Abdi Negara dan Abdi Masyarakat yang dengan penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, UUD NRI 1945, Negara dan Pemerintah. Pendapat E. Utrecht yang dikutip oleh Muchsan dalam bukunya *Hukum Kepegawaian*, bahwa Negara merupakan badan hukum yang terdiri dari persekutuan orang yang ada karena perkembangan faktor-faktor sosial dan politik dalam sejarah.² Berdasarkan pendapat tersebut di atas dapat diketahui bahwa Negara sebagai organisasi kekuasaan merupakan suatu badan yang berstatus hukum sebagai pendukung hak dan kewajiban.³ Hak dan kewajiban yang dilaksanakan oleh aparatur Negara didistribusikan kepada jabatan-jabatan Negara. Aparatur yang melaksanakan hak dan kewajiban Negara yang disebut subyek hukum adalah pegawai negeri. Hubungan antara pegawai negeri dengan Negara menimbulkan kaidah-kaidah dalam hukum kepegawaian.

Kelancaran pelaksanaan pembangunan dan pemerintahan tergantung pada kesempurnaan dan kemampuan aparatur Negara, dalam hal ini adalah Pegawai Negeri. Kedudukan dan peranan pegawai dalam setiap organisasi pemerintahan sangatlah menentukan, sebab Pegawai Negeri merupakan tulang punggung pemerintah dalam melaksanakan pembangunan nasional. Peranan dari Pegawai Negeri seperti diistilahkan dalam dunia kemiliteran yang berbunyi "*Not the gun, the man behind the gun*" yaitu bukan senjata yang penting melainkan manusia yang menggunakan senjata itu.⁴ Senjata yang modern tidak mempunyai arti apa-apa apabila manusia yang dipercaya menggunakan senjata

² Muchsan, *Hukum Kepegawaian*, Bina Aksara, Jakarta, 1982, h. 10

³ *Ibid.*

⁴ Sri Hartini, dkk., *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, h.

itu tidak melaksanakan kewajibannya dengan benar.⁵

Sistem administrasi pemerintahan terbagi menjadi 2 (dua) yaitu Pegawai Negeri dan masyarakat yang merupakan 2 (dua) organisasi aktivitas manusia yang mempunyai tujuan yang sama, di dalamnya namun terdapat perbedaan wewenang dalam pemerintahan. Pegawai Negeri mempunyai otoritas dan wewenang secara hukum, sedangkan masyarakat memiliki wewenang sehingga hanya mengandalkan kerelaan berpartisipasi dalam lingkup publik agar tujuan kemasyarakatan dapat terwujud.⁶

Pihak pemerintah mempunyai tugas-tugas terhadap masyarakat dengan melaksanakan suatu kebijakan dalam bentuk wewenang, yaitu kekuasaan yuridis akan orang-orang pribadi, badan-badan hukum, Pegawai Negeri dalam memberikannya kepada bawahan, hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang dapat dan mereka pegang menurut hukum.⁷

Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut UU ASN), diatur bahwasannya pegawai negeri sipil yang ingin mencalonkan diri menjadi Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati atau Walikota, dan Wakil Bupati atau Walikota harus mengundurkan diri dari PNS sejak mendaftar sebagai calon, sebagaimana dinyatakan dalam pasal 123 ayat (3) UU ASN.

Dari peraturan di atas dapat disimpulkan bahwasanya warga Negara yang berstatus sebagai PNS yang berkeinginan untuk mencalonkan diri sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati atau Walikota, dan Wakil Bupati atau Walikota harus mengundurkan diri dari PNS sejak mendaftar sebagai calon, artinya warga Negara yang berstatus sebagai PNS tersebut

⁵ *Ibid.*

⁶ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2000, h. 39

⁷ *Ibid.*

akan kehilangan pekerjaannya, meskipun belum tentu terpilih atau tidak dalam Pemilu Kepala Daerah (selanjutnya disebut Pemilukada) tersebut. Padahal patut untuk diketahui pekerjaan itu adalah sumber penghasilan satu-satunya untuk membiayai kehidupan keluarganya. Di sisi lain bagi warga Negara yang berstatus sebagai non-PNS, tetapi memiliki pekerjaan dalam sebuah perusahaan, untuk mencalonkan diri sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati atau Walikota, dan Wakil Bupati atau Walikota tidak harus mengundurkan diri dari pekerjaannya ataupun diberhentikan dari perusahaannya, sehingga tidak kehilangan pekerjaan yang notabene penghasilan dari pekerjaan tersebut tidak hilang sehingga tetap bisa untuk membiayai kehidupan keluarganya.

Di dalam pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945 dinyatakan sebagai berikut “segala warga Negara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya” berdasarkan pasal diatas dapat disimpulkan bahwasanya pasal 123 ayat (3) UU ASN telah melanggar hak PNS untuk mencalonkan diri sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati atau Walikota, dan Wakil Bupati atau Walikota yang dilindungi oleh konstitusi.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka muncul beberapa masalah yakni:

1. Bagaimana perlindungan hukum bagi Pegawai Negeri Sipil berkaitan dengan hak berpolitik sebagai warga negara ?
2. Apa upaya hukum yang dapat dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil terhadap pengaturan Pasal 123 ayat (3) UU ASN ditinjau dari UUD NRI 1945?

1.3 Tujuan Penulisan

Tujuan yang hendak dicapai dalam penulisan skripsi ini adalah :

- a. Tujuan akademis, untuk melengkapi tugas dan memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
- b. Tujuan praktis, untuk mengetahui dan menganalisis mengenai hak Pegawai Negeri Sipil untuk menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik dan perlindungan hukum bagi Pegawai Negeri Sipil yang harus kehilangan pekerjaan terlebih dahulu untuk dapat menyalurkan haknya sebagai warga Negara untuk menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

1.4 Metode Penelitian

- a. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan untuk membahas permasalahan ini adalah yuridis normatif, yaitu penelitian yang didasarkan atas peraturan perundang-undangan atau norma – norma hukum yang bersifat mengikat yang ada relevansinya dengan materi yang dibahas.

- b. Pendekatan Masalah

Skripsi ini menggunakan pendekatan masalah melalui statute approach dan conceptual approach. Statute approach yaitu pendekatan yang dilakukan dengan mengidentifikasi serta membahas peraturan perundang-undangan yang berlaku berkaitan dengan materi yang dibahas.⁸ Pendekatan secara conceptual approach yaitu suatu pendekatan dengan cara membahas pendapat para sarjana sebagai landasan pendukung pembahasan skripsi.⁹

1.5 Pertanggungjawaban Sistematika

Sistematika dalam skripsi ini dibagi menjadi 4 (empat) bab, dan masing-masing bab terdiri

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005, h. 93

⁹ *Ibid.*

dari sub-sub bagian sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan, yang mengawali seluruh rangkaian uraian dan pembahasan, sehingga telah tepat jika dirumuskan pada awal pembahasan. Sub bab pendahuluan terdiri dari latar belakang masalah, berisikan latar belakang dipilihnya masalah, dilanjutkan dengan rumusan masalah berisikan permasalahan yang dibahas dalam latar belakang. Tujuan penulisan dan kemudian dilanjutkan dengan metode penulisan yang merupakan langkah-langkah atau metode-metode yang digunakan dalam suatu penulisan karya ilmiah dan pertanggungjawaban sistematika berisi kerangka skripsi.

Bab II, Tinjauan yuridis tentang pembatasan hak Pegawai Negeri Sipil untuk mencalonkan diri sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati atau Walikota, dan Wakil Bupati atau Walikota berdasarkan UU ASN dan ditinjau dari Undang-UUD NRI 1945.

Bab III, analisis tentang perlindungan hukum yang dapat dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil terhadap pembatasan hak berpolitik sebagaimana diatur dalam pasal 123 ayat (3) UU ASN ditinjau dari UUD NRI 1945.

Bab IV, Penutup. Bab ini merupakan akhir dari seluruh rangkaian pembahasan. Sub babnya terdiri dari kesimpulan yang berisi hasil pembahasan sekaligus jawaban atas masalah dan saran sebagai bahan masukan atau pertimbangan.