II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Hak Politik

1. Pengertian dan Definisi

Negara merupakan bentuk dari organisasi kekuasaan, sedangkan kekuasaan cenderungan untuk disalahgunakan. Supaya hal tersebut tidak terjadi, harus diupayakan pencegahan penyalahgunaan kekuasaan dengan mempersiapkan konstitusi atau undang-undang dasar, yang menurut A. Hamid Attamimi [1], Konstitusi atau Undang-Undang Dasar sebagai pemberian pegangan dan pemberi batas, sekaligus tentang bagaimana kekuasaan negara harus dijalankan. Apabila mempelajari konstitusi yang berlaku di setiap negara, didalamnya secara umum selalu terdapat 3 (tiga) kelompok muatan, yaitu[2]:

1. Pengaturan tentang jaminan dan perlindungan terhadap HAM;
2. Pengaturan tentang susunan ketatanegaraan yang bersifat mendasar;
3. Pengaturan tentang pembagian dan pembatasan tugas-tugas ketatanegaraan yang bersifat mendasar.

[1] Dikutip dalam Yulia Netta. (2013). Partisipasi Masyarakat dalam Penegakan Hak Asasi Manusia. *Monograf: Negara Hukum Kesejahteraan.* Vol. I. PKKPUU: Fakultas Hukum Universitas Lampung. Hlm. 50

[2] *Ibid*

Apabila dilakukan pengkajian hubungan antara hukum dan politik, setidaknya ada tiga macam jawaban yang dapat memberikan penjelasan, yaitu:[3]

Pertama, hukum determinan atas politik yang diartikan bahwa kegiatan-kegiatan politik diatur oleh dan harus tunduk pada aturan-aturan hukum. *Kedua*, politik determinan atas hukum. Karena hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan (bahkan) saling bersaing. *Ketiga*, politik dan hukum sebagai subsistem kemasyarakatan yang berada pada posisi sederajat dengan determinasi seimbang antara yang satu dengan yang lain.Ketika hukum muncul, semua kegiatan politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum, meskipun hukum merupakan produk keputusan politik.

Konvensi Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik *(International Convenant on Civil and Political Rights/*ICCPR) mengklasifikasikan hak sipil dan politik yang tercantum di dalam ICCPR ke dalam dua bagian, yaitu hak absolut dan hak yang boleh dikurangi.[4]

Kebebasan dari hak politik dan sipil mencakup hak-hak yang memungkinkan warga negara ikut berpartisipasi dalam kehidupan

---

[3] Lebih lengkap dalam Moh. Mahfud MD, (1998). Politik Hukum di Indonesia. Jakarta: LP3ES. Hlm. 8

[4] *Pertama* adalah hak-hak absolut yang harus ditegakkan dan dihormati dalam keadaan apapun, seperti hak untuk hidup, hak untuk bebas dari penyiksaan, hak bebas dari perbudakan, hak bebas dari penahanan karena gagal memenuhi perjanjian (hutang), hak bebas dari pemidanaan yang berlaku surut, hak atas kebebasan berpikir dan sebagainya. *Kedua*, hak-hak yang boleh dikurangi pemenuhannya oleh negara seperti hak atas kebebasan berkumpul secara damai, hak atas kebebasan menyatakan pendapat atau berekspresi, hak atas kebebasan berserikat, hak untuk mendapatkan dan memberi informasi dll. Lebih lengkap baca Muhardi Hasan dan Estika Sari. Hak Sipil dan Politik. *Demokrasi* Vol. IV No.1 (2005). Hlm. 93-101. Hlm. 97

politik. Hak politik mencakup hak untuk mengambil bagian dalam pemerintahan dan memberikan suara dalam pemilihan umum yang berkala dengan hak suara yang universal dan setara.[5]

Hak sipil adalah hak warga negara (*civil*/*civis*) untuk menikmati kebebasan dalam berbagai macam hal,[6] seperti hak untuk hidup, hak memperoleh pendidikan, hak untuk memiliki harta benda, hak untuk berusaha, hak untuk mengeluarkan pendapat secara lisan maupun tulisan, hak atas kebebasan beragama dan lain-lain.[7]

Menurut John Lock hak-hak politik mencakup hak atas hidup, hak dan kebebasan, dan hak untuk mempunyai milik (*life, liberty and property*)[8].

Hak-hak politik berkembang sejalan dengan tumbuhnya sistem negara bangsa yang dilembagakan ke dalam sistem parlementer. Hak-hak politik yang berkaitan dengan proses pengambilan keputusan yang diwujudkan dalam bentuk partisipasi dengan memberikan hak pilih pada saat pemilihan berlangsung.[9] Montesquieu kemudian menyusun

---

[5] Jurnal analisis sosial, Volume 7. Hlm. 11-31. (2002). Hlm. 17.
[6] Soetandyo Wignjosoebroto, *Op. Cit.*, Hlm. 6
[7] Ahmad Suhelmi. (2010). Pemikiran Politik Barat. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. Hlm. 300-301
[8] Dalam *Pactum Subjectionis*, John Locke melihat bahwa pada dasarnya setiap persetujuan antara individu (*pactum unionis*) terbentuk atas dasar suara mayorita. Dikarenakan setiap individu selalu memiliki hak-hak yang tidak tertinggalkan, yaitu *life* (hidup), *liberty* (kemerdekaan), dan *estate*. Lihat, Jimly Asshidiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI. 2006, Hlm. 87
[9] Fuad Fachruddin. (2006). Agama dan Pendidikan Demokrasi: Pengalaman Muhammadiyah dan Nadhlatul Ulama. Pustaka Alvabet. Hlm. 35-36

suatu sistem yang dapat menjamin hak-hak politik, yang kemudian dikenal dengan istilah *Trias Politica*.[10]

Hak-Hak Sipil dan Politik Meliputi:[11]

1. Hak hidup;
2. Hak bebas dari penyiksaan dan perlakuan tidak manusiawi;
3. Hak bebas dari perbudakan dan kerja paksa;
4. Hak atas kebebasan dan keamanan pribadi;
5. Hak atas kebebasan bergerak dan berpindah;
6. Hak atas pengakuan dan perlakuan yang sama dihadapan hukum;
7. Hak untuk bebas berfikir, berkeyakinan dan beragama;
8. Hak untuk bebas berpendapat dan berekspresi;
9. Hak untuk berkumpul dan berserikat;
10. Hak untuk turut serta dalam pemerintahan.

2. Sejarah Hak Sipil dan Politik

Awal mula kemunculan hak asasi manusia bersumber dari teori hak kodrati (*natural rights theory).*[12] Pemikiran dari John Locke tentang hukum kodrati menjadi landasan kemunculan revolusi di Inggris, Amerika Serikat dan Perancis sekitar abad ke 17 dan 18.[13]

---

[10] Menurut Montesquieu, dalam bukunya "*L'Esprit des Lois*" (1748), yang mengikuti jalan pikiran John Locke, membagi kekuasaan negara dalam tiga cabang, yaitu (i) kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang, (ii) kekuasaan eksekutif yang melaksanakan, dan (iii) kekuasaan untuk menghakimi atau yudikatif. Dari klasifikasi ini melahirkan pemahaman *Trias Politica* sebagai teori pembagian kekuasaan negara modern dalam tiga fungsi, yaitu legislatif (*the legislative function*), eksekutif (*the executive or administrative function*), dan yudisial (*the judicial function*). Baca Jimly, Pengantar Ilmu Hukum...*Op.Cit*. Hlm. 13

[11] *Institute for Criminal Justice Reform*. (2012, 14 Mei). Mengenal Konvenan Internasional Hak Sipil dan Politik.

[12] Teori hak kodrati bermula dari teori hukum kodrati (*natural law theory*) yang pernah ditulis oleh filsuf zaman kuno hingga filsuf zaman modern. Salah satunya filsuf terkenal yang pernah membuat tulisan tentang hukum kodrati adalah Thomas Aquinas. Lebih lengkap baca Rhona K.M. Smith, dkk.. Hukum Hak... *Op.Cit*., hlm. 12

[13] Mohammad Ryan Bakry, (2010). Implementasi Hak Asasi Manusia dalam Konsep *Good Governance* di Indonesia. Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Hlm. 26

Karel Vasak mengemukakan suatu model perkembangan hak asasi manusia, yaitu:[14]

Generasi Pertama,[15] hak asasi manusia "klasik" yang mewakili hak-hak sipil dan politik. Hak-hak ini muncul dari tuntutan untuk melepaskan diri dari kekuasaan absolutisme negara dan kekuatan sosial lain. Pemikiran mengenai konsepsi hak asasi manusia sudah berlangsung lama sejak era *enlightenment* di Eropa kemudian berkembang pesat saat dikodifikasi menjadi dokumen-dokumen hukum internasional yang resmi.

Puncaknya ditandai dengan peristiwa penandatanganan naskah *Universal Declaration of Human Rights* oleh negara pihak Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1948 setelah sebelumnya pernah muncul dokumen lain untuk melindungi hak-hak sipil dan politik, seperti di Inggris (*Magna Charta* dan *Bill of Rights)*, Amerika Serikat (*Declaration of Independence)*, dan Perancis(*Declaration of Rights of Man and of the Citizens)*.

Generasi Kedua[16] mengusung konseps hak asasi manusia yang memberi jaminan terhadap pemenuhan kebutuhan untuk kemajuan ekonomi, sosial dan kebudayaan, termasuk adalah hak atas pendidikan,

---

[14] Smith, dkk, *Op.Cit*., Hlm. 14-17

[15] Konsep dasar dari hak asasi manusia generasi pertama ini mencakup prinsip integritas manusia, kebutuhan dasar manusia, dan prinsip kebebasan sipil dan politik.

[16] Hak asasi manusia generasi kedua pada dasarnya mengajukan tuntutan persamaan sosial yang sering disenut sebagai "hak-hak positif" karena pemenuhan hak-hak membutuhkan peran aktif negara.

hak untuk menentukan status politik, hak untuk menikmati ragam penemuan penemuan-penemuan ilmiah, dan lain-lain sebagainya.

Puncak dari perkembangan hak asasi manusia generasi kedua ditandai dengan penandatanganan *International Convenant on Economic, Social and Cultural Rights* pada Tahun 1966.

Pada Tahun 1986, muncul konsep hak asasi manusia yang baru, yaitu mengenai hak untuk pembangunan atau *rights to development*. Hak atas dan/atau untuk pembangunan ini mencakup persamaan hak atau kesempatan untuk maju yang berlaku bagi segala bangsa, dan termasuk hak setiap orang yang hidup sebagai bagian dari kehidupan bangsa tersebut. Hak untuk dan/atau atas pembangunan ini antara lain meliputi hak untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan, dan hak untuk menikmati hasil-hasil pembangunan tersebut, menikmati hasil-hasil dari perkembangan ekonomi, sosial dan kebudayaan, pendidikan, kesehatan, distribusi pendapatan, kesempatan kerja, dan lain-lain sebagainya. Konsepsi baru ini yang disebut para ahli sebagai konsepsi hak asasi manusia *Generasi Ketiga.*

Yang termasuk hak-hak asasi manusia dalam lingkup generasi pertama antara lain[17]:

1. Hak untuk menentukan nasib sendiri;
2. Hak untuk hidup;
3. Hak untuk tidak dihukum mati;
4. Hak untuk tidak disiksa;
5. Hak untuk tidak ditahan secara sewenang-wenang;

[17] *Ibid*., 624

6. Hak untuk peradilan yang adil, independen, dan tidak berpihak;
7. Hak untuk berekspresi atau menyampaikan pendapat;
8. Hak untuk berkumpul dan berserikat;
9. Hak untuk mendapatkan persamaan perlakuan di depan hukum;
10. Hak untuk memilih dan dipilih.

Menurut Cees Flinterman hak asasi manusia generasi pertama didasarkan pada konsep awal dari hak asasi manusia, yaitu untuk melindungi individu dari tindakan sewenang-wenang negara, sehingga hak asasi manusia generasi pertama menjamin individu untuk melaksanakan kebebasan pribadi (*personal freedom)* sebagai realisasi hak asasi manusia individu.[18]

Pada awalnya, persoalan yang menjadi perbedaan adalah batasan bagi kekuasaan raja dan pendeta gereja yang masing-masing mengklaim sebagai pemilik kekuasaan mutlak yang perintah-perintahnya harus dipatuhi secara universal.[19]

Ide dan konsep hak-hak manusia lahir dan berkembang pesat di Eropa Barat sekitar akhir abad ke-18 yang terpusat pada dua konsep hak. *Pertama* adalah hak manusia untuk berkebebasan dengan status sebagai warga negara, bukan lagi sebagai rakyat jelata. *Kedua* adalah hak manusia asasi untuk mengambil bagian dalam setiap proses pengambilan keputusan politik. Kedua hak-hak itu kemudian dikenal

---

[18] Mohammad Ryan Bakry, *Op. Cit.*, Hlm 43

[19] Konflik perebutan kekuasaan yang pernah terjadi antara Paus Gregorius VII dan Kaisar Heinrich IV dari Sachsen (yang berakhir pada tahun 1122), ini berhasil melarihkan konsep *the rule of law* untuk menggantikan *the rule of man* (yang dimaksud *the man* disini mengacu pada Paus atau Kaisar). Lebih lengkap baca Soetandyo Wignjosoebroto. (2005). Hak Asasi Manusia... *Op.Cit.*, Hlm. 2

dengan sebutan hak-hak sipil (*civil rights)* dan hak-hak politik (*political rights*).[20]

Deklarasi Kemerdekaan Amerika yang diproklamasikan pada tahun 1776 merupakan salah satu dokumen revolusioner yang di dalam substansinya terdapat kedua jenis hak diatas, meskipun pada saat itu dokumen itu menggunakan istilah *men*[21] (merujuk pada gender laki-laki).

Pada awalnya hak-hak asasi manusia pada abad 19 dikonsepkan untuk menonjolkan hak-hak individual laki-laki dalam status sebagai warga negara (*civil rights*) di dalam kehidupan politik. Pada pertengahan abad 19, mulai diakui adanya konsep 'manusia penyandang hak'[22].

3. Wujud

Hak pilih universal dan kesetaraan politik berarti, semua pemilih memiliki kesempatan yang sama untuk terlibat dalam proses pemilu, membangun refrensi politik melalui akses tidak terbatas, keberagam

---

[20] *Ibid.,* hlm. 6

[21] "*all men are created equal ... and have unalienable rights ...*", "*… Government are instituted among Men ...*" Istri dari John Adams pernah meminta perubahan dengan menambah kalimat *"...remember the ladies ...*", tetapi karena pada masa itu kepentingan dan minat perempuan untuk ikut berpolitik sangat sedikit sehingga belum mendapatkan perhatian yang besar dalam memperoleh jaminan hak-hak politik sebagai warga. Lebih lengkap baca Soetandyo Wignjosoebroto. (2005). Hak Asasi Manusia... *Op.Cit.,* Hlm. 8

[22] Dimana selama ini masyarakat yang terdiri dari budak dan kasta sudra lain tidak dianggap sebagai *freeman*. Serta kaum perempuan yang meskipun berstatus *free* akan tetapi tidak tergolong *men*. *Ibid.,* Hlm. 9

sumber media independen, menyalurkan refrensi melalui pemungutan suara dan penghitungan suara secara sama.[23]

Negara-negara modern saat ini mulai mengakui adanya hak memilih yang dimiliki oleh seluruh warga negara dengan alasan-alasan seperti dikemukakan oleh A. Appadorai, yaitu sebagai berikut:[24]

1. *It is a personal injustice to withold from any one, unless from the prevention of greater evils, the ordinary privilege of having his voice reckoned in the disposal of affairs in which he has the same interest as other people;*
2. *Political equality is a basic principle of democracy; any form of restricted franchise necessarily infringes the principle of equality between individuals in some degree;*
3. *If the right to vote is denied to some, their interests may be overloaded by the Legislature.*

Menurut ICCPR, perwujudan dari hak politik yaitu dengan:

1. Kebebasan berekspresi, berpendapat serta akses kepada informasi;
2. Hak berpartisipasi dalam kehidupan budaya;
3. Hak berpartispasi dalam kehidupan publik dan politik.

Perwujudan hak politik menurut Hak Asasi Manusia Internasional (*Universal Declaration of Human Right)* terdapat dalam Pasal 19, 20 dan 21

Pasal 19

"Setiap orang berhak atas kebebasan memunyai dan mengeluarkan pendapat; dalam hal ini termasuk kebebasan memunyai pendapat-pendapat dengan tidak mendapat gangguan, dan untuk mencari, menerima dan menyampaikan keterangan-keterangan dan pendapat-pendapat dengan cara apapun juga dan dengan tidak memandang batas-batas."

[23] Kofi Annan Foundation, *Op. Cit.*, Hlm. 14
[24] Janedjri M. Gaffar. (2013). Demokrasi dan Pemilu di Indonesia, Jakarta: konstitusi Press. Hlm. 42

Pasal 20

1. Setiap orang memunyai hak atas kebebasan berkumpul dan mengadakan rapat dengan tidak mendapat gangguan;
2. Tidak seorangpun dapat dipaksa memasuki salah satu perkumpulan.

Pasal 21

1. Setiap orang berhak turut serta dalam pemerintahan negerinya sendiri, baik langsung maupun dengan perantara wakil-wakil yang dipilih dengan bebas;
2. Setiap orang berhak atas kesempatan yang sama untuk diangkat dalam jabatan pemerintahan negerinya.

Dalam Konvensi Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik *(International Convenant on Civil and Political Rights),* perwujudan dari hak politik ditujukan pada Pasal 19, 21, dan 25.

Pasal 19

1. Setiap orang memunyai hak untuk memunyai pendapat tanpa mendapat gangguan;
2. Setiap orang memunyai hak akan kebebasan menyatakan pendapat; hak ini mencakup kebebasan untuk mencari, menerima dan menyampaikan keterangan dan gagasan-gagasan apapun, tanpa memandang batas-batas baik secara lisan, melalui tulisan ataupun percetakan, dalam bentuk seni, atau melalui media lain menurut pilihannya.

Pasal 21

"Hak untuk berkumpul dalam kedamaian harus diakui. Tidak ada pembasan yang boleh dikenakan pada pelaksanaan hak ini selain pembatasan yang ditentukan sesuai dengan undang-undang dan yang dalam suatu masyarakat demokratis perlu demi kepentingan kemanan nasional dan keselamatan umum, ketertiban umum (*order public*), perlindungan kesehatan masyarakat dan kesusilaan atau perlindungan atas hak-hak dan kebebasan-kebebasan orang lain."

Pasal 25

"Setiap warga negara memunyai hak dan kesempatan tanpa, perbedaan yang disebut dalam Pasal 2 dan tanpa pembatasan yang tidak layak;

(a) Untuk mengambil bagian dalam penyelenggaraan urusan-urusan umum, langsung maupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas;
(b) Untuk memberikan suara dan dipilih dalam pemilihan-pemilihan berkala yang jujur berdasarkan hak pilih yang bersifat umum dan sederajat dan harus diselenggarakan dengan pemungutan suara secara rahasia, yang menjamin pernyataan kehendak bebas dari para pemilih;
(c) Untuk memasuki jabatan pemerintahan di bawah persyaratan umum yang sama di negaranya.

Berlakunya dokumen-dokumen internasional tentang hak politik haruslah selaras, serasi dan seimbang serta memperoleh dukungan dan tatanan (*embeded*) dalam budaya bangsa-bangsa. Sejalan dengan itu, sebagai tindak lanjut dari dikeluarkannya Deklarasi Wina, Indonesia mulai membentuk Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMAS HAM) tanggal 7 Desember 1993. PANTAP-HAM bersama dengan KOMNAS HAM memulai program pembuatan Rencana Aksi Nasional (RAN-HAM)[25] pada awal 1994[26].

Pemenuhan HAM di Indonesia terintegrasi dalam kehidupan bernegara seperti sosial, budaya, ekonomi, hak sipil, dan politik. Rancangan peraturan yang berdimensi HAM membutuhkan konsep yang terintegrasi antar eksekutif dan legislatif. Salah satu upaya yang dilakukan untuk mewujudkan hal tersebut adalah dengan membentuk

[25] Ada empat pilar dari RAN-HAM, yaitu: 1. Pengesahan 8 instrumen internasional di bidang HAM dalam kurun waktu 1998-2003, 2. Penyebarluasan dan pendidikan HAM, 3. Pelaksanaan hak-hak asasi manusia yang ditetapkan sebagai prioritas, terutama hak-hak yang tidak bisa dikurangi, 4. Pelaksanakan ketentuan-ketentuan konvensi internasional yang telah diratifiksasi. Lebih lengkap baca Moch Faisal Salam, *Op. Cit.*, Hlm. 3
[26] *Ibid.*, Hlm. 3

peraturan perundang-undangan yang disusun melalui instrumen perencanaan penyusunan undang-undang atau Program Legislasi Nasional (Prolegnas), yang pelaksana dari pihak Pemerintahnya dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN).[27]

Perwujudan hak politik dalam UUD 1945 terdapat dalam Pasal 28, yaitu:

"Kemerdekaan berserikat, berekumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang."

Dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 pengaturan mengenai perwujudan hak politik diatur dalam Pasal 23, 24 dan 25.

Pasal 23

1. Setiap orang bebas untuk memilih dan memunyai keyakinan politiknya;
2. Setiap orang bebas untuk memunyai, mengeluarkan dan menyebarluaskan pendapat sesuai hati nuraninya, secara lisan dan/atau tulisan melalui media cetak maupun elektronik dengan memperhatikan nilai-nilai agama, kesusilaan, ketertiban, kepentingan umum, dan keutuhan bangsa.

Pasal 24

1. Setiap orang berhak untuk berkumpul, berapat, dan berserikat untuk maksud-maksud damai;
2. Setiap warga negara atau kelompok masyarakat berhak mendirikan partai politik, lembaga swadaya masyarakat atau organisasi lainnya untuk berperan serta dalam jalannya pemerintahan dan penyelenggaraan negara sejalan dengan tuntutan perlindungan, penegakan, dan pemajuan hak asasi manusia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 25

[27] Candra Perbawati. (2013). Dimensi Hak Asasi Manusia dalam Pembangunan Hukum Nasional. Negara Hukum Kesejahteraan, Seri Monograf, Vol. I. PKKPUU: Fakultas Hukum Universitas Lampung. Hlm. 93.

"Setiap orang berhak untuk menyampaikan pendapat di muka umum, termasuk hak untuk mogok sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan."

B. Demokrasi dan Pemilu

1. Demokrasi

Menurut R. Kranenburg dalam buku "*Inleiding in de vergelijkende staatsrechtwetenschap*", kata demokrasi terbentuk dari dua kata pokok yang artinya adalah cara memerintah oleh rakyat.[28] Jika ditinjau lebih lanjut lagi, demokrasi adalah cara pemerintahan yang dilakukan oleh dan atas nama dirinya sendiri. Selain itu, termasuk dalam pengertian demokrasi adalah cara pemerintahan negara yang disebut "*autocratie*" atau "*oligarchie*", yaitu pemerintahan yang dilakukan oleh segolongan kecil manusia, yang menganggap dirinya sendiri berhak untuk mengambil dan melakukan segala kekuasaan di atas segenap rakyat. Menurut M. Durverger dalam buku "*les Regimes Politiques*", demokrasi termasuk cara pemerintahan dimana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah adalah sama dan tidak terpisahkan. Artinya satu sitem pemerintahan negara, dalam pokoknya, semua orang (rakyat) berhak sama untuk memerintah dan diperintah.[29]

Dalam buku *Webster's New Collegiate Dictionary Democracy*, demokrasi terdiri dari gabungan dari dua kata, *demos* dan *cratein* yang berarti rakyat dan kekuasaan. Demokrasi memfokuskan pada kekuasaan rakyat, dimana kekuasaan itu melekat pada orang untuk

---

[28] Ni'matul Huda mengutip Koencoro Poerbopranoto, (1987). Sistem Pemerintahan Demokrasi Bandung: Eresco. Hlm. 6

[29] *Ibid*.

mengatur dan mempertahankan diri. Rakyat merupakan kumpulan orang-orang yang sadar untuk bergabung, mengatur dan mempertahankan kepentingan mereka. Ketika kekuasaan yang ada disatukan, akan timbul kekuasaan rakyat. Kekuasaan itu untuk melindungi dan mempertahankan seluruh rakyat, agar kehidupannya menjadi aman, tertib, adil, sejahtera dan merdeka.[30]

Prof. Hertz dalam buku *Political Realism and Political Idealism* menyatakan [31] bahwa "Demokrasi adalah semacam pemerintahan dimana tidak ada seorang anggota masyarakat atau kelompok yang mempunyai hak prerogatif politik" (hak yang tidak boleh diganggu gugat oleh siapapun juga) atas orang lain.

> (*democracy is a form of government in which no one member, has political prerogative over any other. Government is thus the rule of all over all in the common, as opposed to the individual or separate group interest*).

Demokrasi menghendaki atau menuntut pertanggungjawaban dari orang yang memerintah kepada yang diperintah. Antara pemerintah dan yang diperintah dalam demokrasi adalah sama, yang membedakan hanya fungsinya.[32]

Plamenantz[33] mengatakan bahwa demokrasi berarti pemerintahan oleh orang-orang yang dipilih secara bebas dan bertanggung jawab

---

[30] Sukarna, (1981). Sistem Politik. Bandung: Alumni, hlm. 37
[31] *Ibid.*, Hlm. 37
[32] Pemerintah mempunyai fungsi mengatur dan yang diperintah mempunyai fungsi untuk diatur, agar supaya aturan yang dibuat dan disetujuinya dapat dijalankan. Dalam rangka menjalankan aturan inilah, pemerintah mempunyai pertanggung jawaban terhadap yang diperintah, karena pemerintah merupakan wakil-wakil rakyat yang dipilih secara bebas.
[33] *Ibid.*, Hlm. 38

terhadap yang diperintah (*Democracy means governmnent by persons freely chosen by and responsible to the governed*).

Dalam sistem demokrasi, yang memerintah adalah orang-orang yang memperoleh jumlah suara mayoritas dalam pemilihan umum. Dalam hubungan ini, Prof. Bryce[34] dalam buku *Modern Democracies*, mengemukakan bahwa demokrasi ialah pemerintahan dimana kehendak mayoritas warga negara yang cakap dijalankan (*Democracy is government in which the will of the majority of qualified citizens rules*). Abraham Linchol[35] mengatakan, bahwa demokrasi itu ialah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat atau *democracy is government from the people, by the people and for the people*.

Diantara sekian banyak aliran demokrasi, ada dua kelompok aliran yang paling penting, yaitu Demokrasi Konstitusional dan satu kelompok aliran yang menamakan diri dengan demokrasi, tetapi pada hakikatnya mendasarkan dirinya atas komunisme.[36]

Demokrasi sebagai konsep bernegara menurut Jimly Asshidiqqie mengkonstruksikan kekuasaan sebagai (i) berasal dari rakyat, (ii) dilakukan oleh rakyat melalui wakil-wakil atau utusannya, (iii) kegiatan-kegiatan kekuasaan itu diselenggarakan bersama-sama

---

[34] *Ibid.*
[35] *Ibid.*, Hlm. 39
[36] Kedua kelompok aliran demokrasi ini mula-mula berasal dari Eropa, tetapi sesudah Perang Dunia II mendapat dukungan dari beberapa negara baru di Asia, seperti India, Pakistan, Filipina dengan bermacam-macam bentuk pemerintahan maupun gaya hidup dalam negara-negara tersebut. Sedangkan Indonesia mencita-citakan Demokrasi Konstitusional. Di lain pihak ada negara-negara baru di Asia yang mendasarkan diri atas asas-asas komunisme, yaitu Cina, Korea Utara, dan sebagainya. Lebih lengkap baca Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*,105

dengan rakyat, serta (iv) semua fungsi penyelenggaraan kekuasaan ditujukan untuk kepentingan rakyat.[37]

James Madison dalam The Federalis menyatakan:[38]

> *"democracy have ever been found incompatible personal security, or the rights of property; and have in general been as short in their lives as they have been violent in their deaths"*

Demokrasi sebagai pemerintahan mayoritas yang dikemukakan Jesse H. Choper menggambarkan pemerintahan mayoritas sebagai "*the keystone of a democratic political system in both theory and practice*". Karena itu, "*democratic political system*" dimaknai sebagai kebijakan publik yang dibuat atas dasar mayoritas oleh para wakilnya dan dikontrol oleh masyarakat melalui pemilihan berkala yang dilaksanakan berdasarkan prinsip persamaan politik dalam situasi politik yang bebas.[39]

C. F. Strong memaknai demokrasi sebagai *"that from of government in which the ruling power of a state is legally vested, not in any particular class or classes, but in the members of community as a whole".* Dasar dari kekuasaan adalah masyarakat secara keseluruhan[40].

---

[37] Demokrasi yang demikian adalah demokrasi berdasar atas hukum. Demokrasi memberikan kebebasan yang memerlukan kerangka aturan sehingga dapat diselenggarakan dengan tertib dan beraturan. Pengertian demokrasi tidak dapat dipisahkan dan harus dilihat berpasangan dengan konsep negara hukum yang membentuk negara demokrasi berdasarkan hukum (*constitutional democracy*). Lebih lengkap baca Janedjri M. Gaffar, (2013). Demokrasi dan... *Op. Cit.*, Hlm. 61.
[38] *Ibid.*, Hlm. 13
[39] *Ibid*., Hlm. 22
[40] *Ibid*., Hlm. 23

Kekuasaan mayoritas dalam demokrasi menjadi kurang relevan jika pemahaman pemerintahan yang demokratis harus menggunakan kekuasaan untuk mencapai tujuan seluruh masyarakat. Hal ini berdasar pada penolakan asumsi beberapa orang atau kelompok memiliki pengetahuan yang absolut tentang cara dan tujuan bernegara. Karena itu, tidak ada seseorang yang cukup baik sehingga dapat memerintah orang lain tanpa persetujaun yang diperintah.[41]

Philippe C. Schmitter dan Terry Lynn Karl menyebutkan 4 (empat) kelemahan demokrasi.[42] Kelemahan dari demokrasi adalah sulitnya mencapai kesepakatan tentang penyelenggaraan negara. Akibatnya, dalam mekanisme demokrasi, aturan hukum dan kebijakan lebih merupakan kehendak mayoritas.

Permasalahan lain adalah bagaimana mengimplementasikan demokrasi dalam praktek. Banyak negara dengan berbagai sistem dan asas dalam ketatanegaraan tidak semua menerapkan demokrasi meskipun secara tertulis menyebutkan "demokrasi" sebagai dasar

---

[41] *Ibid*

[42] *Pertama*, demokrasi tidak dengan sendirinya lebih efisien secara ekonomis ketimbang bentuk-bentuk pemerintahan lainnya. *Kedua*, demokrasi tidak secara otomatis lebih efisien secara administratif. Kapasitas demokrasi untuk mengambil keputusan-keputusan bisa dikatakan lebih lambat dari rezim-rezim lain yang pernah digantikannya. *Ketiga*, demokrasi tidak mampu menunjukkan situasi yang lebih tertata rapi, penuh konsensus, stabil atau dapat memrintah dari pada sistem otokrasi. *Keempat*, demokrasi memungkinkan masyarakat dan kehidupan politik lebih terbuka dari pada otokrasi, akan tetapi tidak dengan sendirinya menjadikan ekonomi lebih terbuka. Lebih lengkap baca *Ibid*., Hlm. 15

fundamental. sehingga, demokrasi itu sendiri dapat dibedakan atas demokrasi normatif dan demokrasi empirik.[43]

Untuk menjaga keutuhan dari demokrasi, dapat dilakukan dengan tiga jalan, yaitu *populist way*, *pluralist way*, dan *institutional way*.[44]

2. Sejarah Demokrasi

Perkembangan demokrasi mulai berkembang sejak dihasilkan suatu dokumen *Magna Charta* (Piagam Besar) tahun (1215).[45]

Penolakan-penolakan terhadap kedudukan raja-raja yang absolut ini berdasarkan atas suatu teori rasionalistis yang biasa dikenal sebagai *social contract* (kontrak sosial)[46]. Salah satu asas dari kontrak sosial ialah bahwa dunia dikuasai oleh hukum yang timbul dari alam (*nature*)

---

[43] Demokrasi normatif menyangkut rangkuman gagasan-gagasan atau idealisme tentang demokrasi yang terletak dalam filsafat, sedang demokrasi empirik adalah pelaksanaan di lapangan tidak selalu paralel dengan gagasan normatif. Ada yang menyebut istilah lain untuk demokrasi normatif dan empirik yakni sebagai "*essence*" dan demokrasi sebagai "*preformance*", yang di dalam ilmu hukum istilah yang sering dipakai adalah demokrasi "*das sollen*" dan demokrasi "*das sein*". Lebih lengkap baca Ni'matul Huda, (2012). Hukum Tata Negara... *Op. Cit.*, Hlm 260.

[44] *Populist way* didasarkan pada asumsi bahwa dalam pemerintahan, kekuasaan tertinggi yang absolut ada pada rakyat. karena itu harus dilakukan Pemilu secara berkala agara rakyat tetap dapat mengawasi para politisi. Untuk menjaga demokrasi dilakukan juga upaya memastikan adanya jaminan terhadap hak-hak minoritas. Hal ini dilakukan dengan cara mencegah adanya mayoritas mutlak. Ukuran dan keberagaman kekuatan politik harus dijaga agar tidak mudah membentuk kekuatan mayoritas yang solid. Ini yang dimaksud *pluralist way*. Demokrasi juga diwujudkan dengan jalan institusional, yaitu membentuk lembaga-lembaga dan prosedur-prosedur dimana kebijakan publik dibuat sebagai hasil dari kompetisi antara berbagai organisasi yang mewakili semua kepentingan.

[45] *Magna Charta* merupakan semi-kontrak antara beberapa bangsawan dan Raja John dari Inggris, dimana untuk pertama kali raja yang berkuasa mengikatkan diri untuk mengakui dan menjamin beberapa hak dan *previleges* dari bawahannya sebagai imbalan untuk penyerahan dana bagi keperluan perang dan sebagaianya.

[46] Kontrak Sosial (*The Social Contrac*) yang berlandaskan bahwa dunia ini dikuasai oleh hukum alam yang mengandung prinsip-prinsip keadilan universal dan negara ada karena adanya perjanjian masyarakat. Teori kontrak sosial beranggapan bahwa hubungan antara raja dan rakyat didasari oleh suatu kontrak yang ketentuan-ketentuannya mengikat kedua belah pihak. Kontrak sosial menentukan di satu pihak bahwa raja diberi kekuasaan oleh rakyat untuk menyelenggarakan penerbitan dan menciptakan suasana dimana rakyat dapat menikamti hak-hak alamnya (*natural rights*) dengan aman. Di pihak lain rakyat akan menaati pemerintahan raja asal hak-hak alam terjamin.

yang mengandung prinsip-prinsip keadilan yang universal; artinya berlaku untuk semua waktu serta semua manusia. Unsur universalisme ini kemudian diterapkan pada masalah-masalah politik.

Pada akhir abad ke-19 gagasan mengenai demokrasi mendapat wujud yang konkret sebagai program dan sistem poilitik. Demokrasi pada tahap ini semata-mata bersifat politis dan mendasarkan dirinya atas asas-asas kemerdekaan individu, kesamaan hak (*equal rights*), serta hak pilih untuk semua warga negara (*universal suffrage*).

a. Model Demokrasi

Klasifikasi demokrasi yang paling tua adalah antara demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung.[47]

Demokrasi mengalami perkembangan pesat dan dipraktekkan menjadi pilihan sistem bernegara terutaman pada abad XIX bersamaan dengan tumbuhnya nasionalisme. Menurut A. Appadorai, hal itu dipengaruhi oleh 4 (empat) faktor, yaitu:[48]

1. Kondisi sosial, ekonomi, dan politik yang mendorong lahirnya pertahanan demokrasi, revolusi industri yang diikuti dengan atus demokrasi melalui perkembangan kelas menengah sudah mendorong lahirnya pemerintahan yang lebih demokratis;
2. Adanya berbagai landasar teori yang menjadi sumber inspirasi demokrasi, terutama pemikiran Rousseau yang sangat berpengaruh di Eropa. Kaum utalitarian menyatakan

[47] Dalam demokrasi langsung terdapat penyatuan (*coalescence*) antara kedaulatan tertinggi dan kedaulatan legislatif. Rakyat secara langsung bertindak sebagai legislatif. Sedang demokrasi tidak langsung adalah demokrasi yang dijalankan melalui wakil rakyat, baik yang duduk di lembaga legislatif maupun eksekutif. Dalam demokrasi tidak langsung membutuhkan adanya solidaritas yang memungkinkan sedikit orang tertentu bertindak untuk semua warga karena semua warga memberikan kepercayaan dan mengontrol yang sedikit. Lebih lengkap baca Janedjri M. Gaffar, (2013). Demokrasi dan... *Ibid.*, Hlm. 16

[48] *Ibid.*, Hlm. 13

bahwa demokrasi merupakan satu-satunya bentuk pemerintahan yang rasional;

3. Kondisi negara-negara yang mengalami berbagai persoalan karena ketidakmampuan atau kegagalan sistem kerajaan. Raja dipandang tidak memerhatikan kepentingan rakyat.
4. Adanya proses imitasi antara satu negara dengan negara lain, terutama negara-negara yang baru merdeka.

Model demokrasi menurut David Held, yaitu:[49]

1. *Clasical Democracy.* Demokrasi ini terapkan di negara kota kecil dimana warga negara menikmati persamaan dan partisipasi secara langsung dalam pelaksanaan fungsi legislatif dan yudisial. Dalam demokrasi ini terdapat keharusan adanya majelis terbuka dengan eksekutif yang dipilih secara langsung, baik dengan pengundian maupun secara bergantian;
2. *Protective Democracy.* Demokrasi ini ada pada masyarakat dengan kepemimpinan partriarkhal yang telah terorganisir dimana warga negara membutuhkan perlindungan dari penguasa dan dari warga yang lain. Pemerintah memerintah sesuai dengan kepentingan warga dan untuk menjaga kepemilikan pribadi. Model ini disebut protektif karena tujuannya untuk melindungi warga dari kesewenang-wenangnan penguasa, melindungi sistem hukum dari para pelanggar aturan hukum;
3. *Radical Model of Developmental Democracy.* Demokrasi digambarkan pada masyarakat non-industri yang merdeka dalam urusan ekonomi dan politik. Warga negara menikmati persamaan politik dan ekonomi, tidak ada orang yang menjadi bawahan orang lain. Lembaga legislatif dipilih secara langsung. Eksekutif dijalankan oleh para pegawai yang ditunjuk atau dipilih secara langsung;
4. *Developmental Democracy.* Sistem ini ada pada negara laissez faire yang didukung oleh sistem ekonomi pasar kompetitif dan kepemilikan privat sebagai alat produksi. Dalam model ini politik diperlukan untuk: (1) melindungi kepentingan individu, dan (2) kemajuan kelompok terpelajar yang membangun masyarakat;
5. *Direct Democracy and the End of Politics.* Sistem ini ada pada masyarakat yang kelas pekerjanya mengalahkan kelas borjuis dimana kepemilikan privat dihapuskan dan ekonomi pasar dihilangkan. Negara diselenggarakan untuk mencapai kebebasan semua warga negara. Urusan publik dijalankan dan diatur oleh seluruh anggota komunitas. Semua pegawai dipilih dan dapat dihentikan oleh warga negara;

[49] *Ibid.*, Hlm. 17-20

6. *Competitive Elitist Democracy*. Sistem ini ada pada masyarakat dengan kelompok yang saling berkompetisi untuk memperoleh kekuasaan dan keuntungan, sedangkan para pemilik pada umumnya kurang terdidik serta apatis terhadap politik. Ciri utama dari model ini adalah: (a) pemerintahan parlementer dengan eksekutif yang kuat atau pemerintahan presidensil dengan lembaga legislatif sebagai pengawas, (b) kompetisi antarkelompok atau antar partai politik, (c) dominasi partai politik, dan (d) adanya birokrasi yang terlatih;
7. *Pluralist Democracy.* Ada dalam masyarakat yang beragam dimana masing-masing memiliki tujuan, budaya dan kekuatan masing-masing serta berupaya untuk mendapatkan sesuatu bagi kelompoknya. Karakteristik dari model demokrasi ini adalah: (1) adanya jaminan kebebasan dan kemerdekaan, (2) adanya institusi *cheeks and balances* guna menjaga berfungsinya legislatif, eksekutif dan judisial di wilayah masing-masing, (3) adanya sistem pemilihan yang kompetitif, (4) adanya berbagai macam dan bentuk kelompok kepentingan yang mencari pengaruh politik, (5) penghormatan terhadap hukum dan konstitusi, dan (6) negara mencari pemenuhan kepentingannya sendiri, tidak selalu bertindak imparsial;
8. *Legal Democracy.* Demokrasi ini menggambarkan kepemimpinan politik yang efektif, dipandu oleh prinsip liberal, serta minimalnya peran kelompok-kelompok kepentingan. Karakteristik model ini adalah: (1) negara bekerja berdasarkan konstitusi, (2) *rule of law* berlaku dan mengalahkan *rule of man*, (3) masyarakat pasar bebas, dan (4) negara memiliki peran minimal sedangkan individu memiliki otonomi yang maksimal;
9. *Participatory Democracy.* Sistem ini menggambarkan masyarakat berkeadilan yang sempurna dengan sumber daya yang tersedia bagi semua orang serta keterbukaan dan informasi dipastikan dapat diakses oleh setiap orang. Ciri-ciri model ini meliputi: (a) warga negara berpartisipasi langsung dalam setiap institusi sosial, (b) kepemimpinan partai bertanggungjawab kepada anggota partai, dan (c) dijalankannya sistem kelembagaan terbuka untuk memastikan kesempatan eksperimentasi bentuk-bentuk politik;
10. *Democracy Autonomy.* Sistem yang berjalan jika terdapat keterbukaan informasi untuk memberitahukan keputusan-keputusan publik, menyusun priorotas pemerintahan, termasuk mengatur pasar. Model ini mencita-citakan keterbatasan dan kesamaan kondisi dan otonomi bagi kehidupan setiap individu serta menjamin hak dan kewajiban yang sama. Karakteristik model ini meliputi: (1) otonomi diabadikan dalam konstitusi, (2) sistem kepartaian yang kompetitif, dan (3) pelayanan adminstrasi disorganisasikan secara internal sesuai dengan prinsip partisipasi langsung.

Richard A. Posner membagi secara teoritis menjadi dua konsep demokrasi, yaitu demorasi deliberatif (*deliberative democracy*) dan demokrasi elit (*elite democracy*).[50]

Poin penting dari demokrasi deliberatif ada pada gagasan bahwa setiap orang dewasa memiliki hak moral unutk berpartisipasi secara sama dalam pemerintahan. Hak moral melahirkan tugas moral untuk (1) memberikan perhatian yang cukup terhadap masalah publik dan untuk dapat berpartisipasi dalam pemerintahan secara cerdas, (2) mendiskusikan isu-isu politik dalam keterbukaan pikiran dengan warga negara yang lain, dan (3) menjadikan pendapat yang jujur sebagai dasar opini dan pilihan politik yang dibentuk melalui pertimbangan yang hati-hati demi kebaikan masyarakat secara keseluruhan.[51]

3. Pemilu
   a. Demokrasi Perwakilan

Donny Gahral Adian[52] menyatakan bahwa demokrasi dalam arti politik tidak pernah otonom dari fondasi, baik berupa ekonomi, mortalitas, kehendak umum, atau kebaikan tertinggi (*summum bonum*). Politik adalah rasional ketika dipahami sebagai *policy* atau negara yang diatur oleh keonstitusi yang menjamin kesatuan

---

[50] Demokrasi deliberatif merupakan demokrasi yang dikonsepsikan secara idealis, teoritis, dan *top down*. Sedangkan demokrasi elit mengorganisasikan demokrasi secara pragmatis sebagai kompetisi perebutan kekuasaan oleh elit politik untuk mendapatkan dukungan massa. *Ibid*., Hlm. 20

[51] *Ibid.*, Hlm. 20

[52] Janedjri M. Gaffar, *Op. Cit*., Hlm. 60 sebagaimana mengutip Donny Gahral Adian, (2010). Demokrasi Substansial: Risalah Kebangkrutan Liberalisme, Depok: Koekoesan, Hlm. 11

geografis dari hukum, menghubungkan sejarah dan tradisi komunitas, dan menjamin antargenerasi.

Sistem demokrasi yang terdapat di negara-kota (*city-state*) Yunani Kuno (abad ke-6 sampai abad ke-3 SM) merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung[53] oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Berdasarkan pengalaman, pemilihan tidak langsung tidak selalu seperti yang diharapkan.[54]

Robert A. Dahl menyatakan bahwa salah satu kegagalan demokrasi langsung yang terjadi pada masa Romawi adalah rakyat yang tidak mendapat kesempatan sama untuk ikut serta dalam majelis warga di pusat pemerintahan karena hal itu membutuhkan biaya dan waktu yang memberatkan.[55] Hal ini melahirkan sistem demokrasi perwakilan yang bertujuan agar kepentingan dan kehendak warga negara tetap dapat menjadi bahan pembuatan

---

[53] Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam satu negara-kota). Ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri atas budak belian dan pedagang asing demokrasi tidak berlaku. Dalam negara modern, demokrasi tidak lagi bersifat langsung tetapi merupakan demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*).

[54] Keberhasilan pemilihan yang dilakukan oleh dewan pemilih memerlukan kejujuran, kemandirian dan kesetian pada tujuan pemilu itu sendiri. Pada pemilihan tidak langsung dianggap lemah dalam mengagregasi semangat politik dibanding dengan pemilihan langsung.

[55] Janedjri, *Ibid.*, Hlm. 2 sebagaimana mengutip Robert A. Dahl. (1999). Perihal Demokrasi: Menjelajah Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat, Judul Asli: On Democracy, Penerjemah: A. Rahman Zainudin, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, Hlm. 18-19.

keputusan melalui orang-orang yang mewakili mereka. Demokrasi perwakilan [56] kekuasaan tertinggi (kedaulatan) tetap di tangan rakyat yang dipilih oleh rakyat sendiri. Kondisi ini mengharuskan diadakannya pemilu untuk menjalankan demokrasi.

Demokrasi Perwakilan saat ini berkembang dan berdampingan dengan unsur-unsur demokrasi langsung dengan tidak melupakan demokrasi perwakilan. Demokrasi langsung akan memperkuat demokrasi perwakilan, sebagai mana dikemukakan oleh Rudolf Mellinghoff:[57]

> *In principle, the on going legitemation of the organisation of state rule and sate authority by the will of people can take place in forms of direct or of representative democracy. Demans for grassroots democracy seek to overcome state rule by the immediate participation of the citizens in state decisions; theey regard any form of representative democracy as deficient. However, as a model of democracy as such, identitary direct democracy is unsuitable and unrealistic. Insteaad, representative democracy is the necessary basuc form of democracy as the rule of the people. As a metter of course, representative democracy can be strengthened by elements of direct democracy. However, representative democracy, in which elected members of Parliament represent the people, proves to be the necessary basic form of democracy.*

Demokrasi perwakilan yang konstitusional merupakan cara untuk melaksanakan demokrasi. Dahl berpendapat bahwa demokrasi perwakilan merupakan bentuk demokrasi dalam skala

---

[56] Keberhasilan pemilihan yang dilakukan oleh dewan pemilih memerlukan kejujuran, kemandirian dan kesetian pada tujuan pemilu itu sendiri. Pada pemilihan tidak langsung dianggap lemah dalam mengagregasi semangat politik dibanding dengan pemilihan langsung.

[57] *Ibid.*, Hlm. 29

besar yang membutuhkan lembaga-lembaga politik tertentu sebagai jaminan terlaksananya demokrasi, yaitu:[58]

1. Para pejabat yang dipilih;
2. Pemilihan umum yang bebas, adil, dan berkala;
3. Kebebasan berpendapat;
4. Sumber informasi alternatif;
5. Otonomi asosiasional;
6. Hak kewarganegaraan yang inklusif.

Demokrasi perwakilan adalah demokrasi yang dibuat untuk dapat dipraktikkan dalam jangka waktu yang lama dan mencakup wilayah yang luas. Hans Kelsen menyatakan bahwa dalam demokrasi perwakilan, fungsi pemerintaahan dialihkan dari warga negara kepada organ-organ negara. Untuk mengisi organ-organ negara dilakukan melalui nominasi yang demokratis, yaitu pemilihan umum, sebagaimana dirumuskan *International Commission of Jurist* dalam konfrensi di Bangkok pada 1965 bahwa:[59]

> *"Representative government is a government deriving its power and authority from the people which power and authorityare exercised through representative freely choosen and responsible to them."*[60]

International Commission of Jurist juga menetukan bahwa salah satu syarat *representative government under the rule of law* adalah adanya Pemilu yang bebas. Syarat-syarat *representative government under the rule of law* meliputi:[61]

1. Adanya proteksi konstitusional,
2. Adanya pengadilan yang bebas dan tidak memihak;

---

[58] *Ibid.*, Hlm. 2
[59] *Ibid.*, Hlm. 3
[60] *Ibid.*
[61] *Ibid.*, Hlm. 28

3. Adanya pemilihan umum yang bebas;
4. Adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat;
5. Adanya tugas oposisi;
6. Adanya pendidikan *civic*

b. Teori Pemilu yang Demokratis

Salah satu ciri demokrasi yang dikemukakan N.D. Arora dan S.S. Awasthy [62] adalah bahwa pemerintah harus bertanggungjwab kepada yang diperintah, pemerintah harus dipilih oleh yang diperintah atau setidak-tidaknya oleh wakil dari yang diperintah. Hans Kelsen menyatakan bahwa bentuk dari demokrasi adalah pemilihan dimana organ negara yang dibentuk untuk membentuk dan menjalankan norma yang dibentuk itu.[63]

A. Appadorai menyatakan bahwa syarat utama rakyat menjalankan kedalutannya adalah melalui Pemilu. Dalam konteks negara hukum Pemilu diperlukan untuk menjamin bahwa hukum dibuat secara demokratis, yaitu oleh lembaga negara yang dipilih oleh rakyat melalui cara-cara yang demokratis, yaitu Pemilu. [64].

Pemilu bukan merupakan satu-satunya jalan untuk mencapai demokrasi, tetapi desawa ini pemilu dianggap sebagai lambang serta tolok ukur demokrasi. Hasil Pemilu yang dilaksanakan dalam

---

[62] *Ibid.*, Hlm. 35

[63] *The democratic form of nomination is election. The organ authorized to create of execute the legal norms is elected by subjects whoose behaviour is regulated by these norm*.

[64] Pemilu merupakan mekanisme untuk membentuk organ negara, terutama organ pembentuk hukum yang akan menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan negara. *International Commission of Jurist* merumuskan, "*...a government dering its power and authority from the people which power and authority are exercised through representative freely choosen and responsible to them.* Lebih lengkap baca Janedri M. Gaffar, Demokrasi dan Pemilu...*Op.Cit.*, Hlm. 27

suasana keterbukaan dan kebebasan dianggap akurat mencerminkan partisipasi dan aspirasi masyarakat.[65]

John Forejohn dan Pasquale Pasquino berpendapat bahwa demokrasi dan negara hukum berwujud dalam bentuk yang berbeda.[66] Moh. Mahfud MD menegaskan bahwa negara hukum memiliki hubungan yang erat dengan pemilu sebagai prinsip demokrasi.[67] Rodolf Mellington menempatkan pemilu dalam 2 (dua) posisi, yaitu sebagai mekanisme transfer kekuasaan dari rakyat kepada negara dan sebagai legitimasi terhadap pemerintahaan:[68]

> *Because in a representative democracy the people exercises astate authority through state bodies, the transfer of sovereign power to these state bodies is of foundamental importance. On principle, the transfer of sovereign powwer takes place through elections. The parliamentary election is the act in which the people bindingly expresses its will concering the composition body of the people. The election is often the only action in which the people can decide in a legally binding manner. With its implementation of the political will into positions of state power, the election at the same time provides the state bodies with the necessary democracy democratic legitimation; without such legitimation, the state would*

---

[65] *Ibid.*, Hlm. 29

[66] Demokrasi berwujud dalam pemilu, pemerintahan, dan legislatif. Sedangkan hukum bekerja melalui peradilan dan aparat penegak hukum. Pada saat hukum mendapat otoritasi yang luas untuk mengatur dan menata interaksi sosial, peran demokrasi akan lebih terbatas. Sebaliknya, pada saat parlemen dapat mengklaim otoritas kekuasaan tertinggi untuk membuat aturan hukum, maka hukum akan menjadi agen dari demokrasi. Melalui pemilu, rakyat dapat memilih wakil-wakilnya yang membentuk produk hukum. Pemilu merupakan representasi pelaksanaan ciri negara hukum yang lain, yaitu pelaksanaan perlindungan hak asasi manusia, khususnya hak untuk memilih dan dipilih, serta wujud dari persamaan dihadapan hukum dan pemerintahan

[67] Demokrasi mendalilkan kedaulatan di tangan rakyat sehingga pemerintahan yang terbentuk adalah pemerintahan rakyat (*demokrasi*), sedangkan negara hukum mendalilkan kekuasaan tertingi pada aturan hukum dan hukum yang memerintah (*nomokrasi*).

[68] *Ibid.*, Hlm.37

> *not be able to act in a legally binding manner. Thus plections are the foundation of every democracy under the rule of law. Through the elections, the people determines the persons which the state bodies are composed of, and it determines the persons which the state bodies are composed of, and it determines who will exercise the power in the state*.

Pemilu dapat dilakukan secara langsung oleh rakyat yang memilih wakil yang duduk di lembaga legislatif atau eksekutif, atau dilakukan secara tidak langsung[69], yaitu melalui dewan pemilih (*electoral collage*).

Organisasi Parlemen Sedunia (*Inter-Parliamentary Union*) melalui *Universal Declaration on Democracy*[70] menyebutkan prinsip-prinsip pemilu yang demokratis yang meliputi:

1. Prinsip *free* (bebas), *fair* (adil), dan *regular* (berkala) sehingga kehendak rakyat dapat diekspresikan;
2. Prinsip pelaksanaan pemilu berdasarkan hak pilih yang bersifat umum (*universal*), sederajat (*equal*) dan rahasia (*secret*) sehingga pemilih dapat memilih wakilnya dalam kondisi secara sama, dalam situasi yang terbuka dan transparan yang mendorong kompetisi politik.

Pemilu merupakan ujian bagi hak asasi manusia. Dimulai dengan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dan Perjanjian Internasional mengenai Hak Sipil dan Politik, terdapat prinsip, standar, hak dan peraturan yang sudah di definisikan dengan baik

---

[69] Pemilihan tidak langsung memiliki argumentasi bahwa para pemilih yang akan menentukan anggota legislatif diharapkan memiliki kompetensi khusus yang berbeda dengan warga negara yang memilihnya. Diharapkan dapat memilih dengan lebih berhati-hati dan memiliki rasa tanggung jawab yang lebih besar jika dibandingkan dengan pemilih dari rakyat biasa. Pemilihan model ini diharapkan dapat meningkatkan kualitas legislatif.

[70] *Ibid.*, Hlm. 43 dalam *Para 12, Second Part – The Elements and Exercise of Democratic Government, Universal Declaration on Democracy. Adopted without a vote by the Inter-Parliamentary Council at its 161st session.* Cairo, 16 September 1997.

yang dilakukan pemerintah untuk menyelenggarakan pemilu berintegritas. [71]

Penyelenggaraan pemilu merupakan salah satu ciri utama dan prasyarat negara demokrasi modern. Hal ini diakui oleh Organisasi *Inter-Parliamentary Union* melalui *Universal Declaration on Democracy* yang diadopsi pada 16 September 1997 di Kairo. Dalam deklarasi ini ditegaskan bahwa poin utama untuk menjalankan demokrasi adalah cara menyelenggarakan pemilihan yang jujur dan adil secara berkala. Sebagaimana diatur dalam Bagian kedua angka 12 deklarasi:[72]

> *The key element in the exercise of democracy is the holding of free and fair elections at regular intervals enabling the people's will to be expressed. These elections must be held on the basis of universal, equal and secret sufferage so that all voters can choose their representatives in conditions of aquality, openness and transparency that simulate political competition. To the and, civil and political rights are essential, and more particularly among them, the rights to vote and to be elected, the rights to freedom of expression and assembly, access to information and the right to organise political parties and carry out political activities. Party organisation, activities, finances, funding and ethics must be properly regulated in an imparlial manner in order to ensure the integrity of the democratic processes*.

Secara umum, pemilu yang demokratis adalah pemilu yang dilakukan secara berkala, dan diselenggarakan berdasarkan prinsip

---

[71] Kofi Annan Foundation, *Op. Cit.*, Hlm. 22

[72] Janedjri, *Op. Cit.*, Hlm. 4 sebagaimana dikutip dari Para 12, *Second Part – The Elements and Exercise of Democratic Government, Universal Declaration on Democracy. Adopted without a vote by the Inter-Parliamentary Council at its 161st session.* Cairo, 16 September 1997.

bebas, jujur dan adil (*free and fair election*).[73] Agar pemilu demokratis bisa dilakukan secara berkala/berkesinambungan, perlu didukung oleh kondisi berikut:[74]

1. Adanya Pengadilan Independen yang menginterpretasikan peraturan pemilu;
2. Adanya lembaga administrasi yang jujur, kompeten, dan non partisipan untuk menjalankan pemilu;
3. Adanya pembangunan sistem kepartaian yang cukup terorganisir untuk meletakkan pemimpin dan kebijakan di antara alternatif kebijakan yang dipilih;
4. Penerimaan komunikasi politik terhadap atauran main tertentu dari struktur dan pembatasan dalam mencapai kekuasaan.

Office for Democratic Institutions and Human Rights di dalam dokumen *International Standars and Commitments on the Rights to Democratic Elections* mengidentifikasikan 10 (sepuluh) kompenen Pemilu demokratis berdasarkan kasus-kasus dari instrumen internasional.[75]

c. Pemilu di Indonesia

Dipandang dari sudut perkembangan demokrasi sejarah Indonesia dapat dibagi dalam 4 (empat) masa, yaitu:

1. Masa Republik Indonesia I (1945-1959), yaitu masa demokrasi (konstitusional) yang menonjolkan peranan

[73] Jimly Asshidiqie, Partai Politik dan Pemilihan Umum sebagai Instrumen Demokrasi, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 3 Nomor 4, Desember 2006
[74] Janedjri, *Op. Cit.*, Hlm. 5
[75] Kompenen itu meliputi (1) sistem Pemilu (*election system*); (2) pengaturan distrik (*districting*); (3) administrasi Pemilu (*election administration*); (4) hak pilih dan pendaftaran pemilih (*sufferage rights and voter registration*); (5) pendidikan kewarganegaraan dan informasi pemilih (*civic education and voter information*); (6) kandidat, partai politik, dan pendanaan kampanye (*candidates, political parties, and campaign spending*); (7) akses media dan perlindungan kebebasan berbicara dan berekspresi di dalam kampanye (*media access and protection of freedom of speech and expression in electoral campaigns*); (8) pemungutan suara (*balloting*); (9) pemantauan Pemilu (*electionobservation*); dan (10) penyelesaian sengketa Pemilu (*resolution of election disputes*). Lebih lengkap baca Janedjri M. Gaffar, Demokrasi dan Pemilu...*Ibid.*, Hlm. 6

parlemen serta partai-partai dan yang karena itu dapat dianamakan Demokrasi Parlemeneter;

2. Masa Republik Indonesia II (1945-1965), masa Demokrasi Terpimpin yang dalam banyak aspek menyimpang dari demokrasi konstitusional yang secara formal merupakan landasannya, dan menunjukkan beberapa aspek demokrasi rakyat;
3. Masa Republik Indonesia III (1965-1998), yaitu masa Demokrasi Pancasila yang merupakan Demokrasi Konstitusional yang menonjolkan sistem presedensiil;
4. Masa Republik Indonesia IV (1998-sekarang), yaitu masa Reformasi yang menginginkan tegaknya demokrasi di Indonesia sebagai koreksi terhadap praktik-praktik politik yang terjadi pada masa Republik Indonesia III.

Adanya ketentuan mengenai pemilihan umum dalam UUD 1945 dimaksudkan untuk memberi landasan hukum yang lebih kuat bagi pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat. Berbeda dengan Konstitusi RIS dan UUDS 1950, UUD 1945 dalam pasal-pasalnya tidak secara jelas mengatur tentang pemilihan umum.[76]

Keinginan untuk melaksanakan pemilihan umum tercermin dalam Aturan Tambahan didalam UUD 1945 yang berbunyi: “Dalam enam bulan sesudah berakhirnya peperangan Asia Timur Raya, Presiden Indonesia mengatur dan menyelenggarakan segala hal yang ditetapkan oleh undang-undang dasar ini.” Disamping itu,

[76] Ketentuan tentang pemilihan hanya dikembangkan dari: 1) Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan “Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR.” Syarat kedaulatan rakyat dalam Pemilihan Umum; 2) Pasal 7 UUD 1945 yang menyatakan, “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama 5 (lima) tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali”; 3) Penjelasan Pasal 3 UUD 1945 yang menyatakan, “sesekali dalam lima tahun Majelis memerhatikan segala hal yang terjadi.” Dari butir 2 (dua) dan 3 (tiga) dapat dikembangkan bahwa pemilu di Indonesia di laksanakan sekali dalam lima tahun; 4) Pasal 19 UUD 1945, susunan DPR ditetapkan dengan undang-undang. Undang-undang yang dimaksud berarti mengatur pemilihan umum.

menurut Sri Soemantri M.,[77] landasan lainnya mengenai pemilu yang juga mendasar adalah Demokrasi Pancasila yang secara tersirat dan tersurat ditemukan dalam Pembukaan UUD 1945, paragraf keempat.[78]

C. Penyandang Disabilitas

1. Konvensi Internasional

Tahun 1948 PBB mengumumkan Deklarasi Universal tentang HAM (*Universal Declaration of Human Rights*) yang selanjutnya pada tahun 1966 muncul *International Bill of Human Rights* untuk melengkapi Deklarasi tersebut dengan pion-poin sebagai berikut:[79]

1. *International Convernant on Economic Social and Culture Rights;*
2. *International Convernant on Civil and Political Rights;*
3. *Opotional Protocol to the International Covernant on Civil and Polticial Rights.*

Ada beberapa istilah yang digunakan untuk menyebut penyandang cacat, yakni *disability* (kecacatan), *disabled person* (penyandang cacat), *mentally retarted* (kelainan mentak), *mental illness* (sakit mental), *imparment* (pelemahan), *handicap* (cacat fisik). Sedangkan Deklarasi Majelis Umum PBB tentang hak-hak Penyandang Cacat

---

[77] Ni'matul Huda, *Op. Cit*., Hlm. 287

[78] Paragraf keempat UUD 1945 berisikan, "Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

[79] Rhona K.M. Smith, dkk., *Op.Cit.,* Hlm. 36

yang berdasarkan pada Resolusi 3447 (XXX) Tanggal 9 Desember 1975 menggunakan istilah *disabled persons*.

Tabel 1 Kategori Penyandang Cacat dan Dasar Penggolongan[80]

No.	Nama Ahli/Sumber	Dasar Kategori	Kategori Penyandang Cacat
1.	WHO	Pendekatan medis atau dokter	a. *Impairment;* b. *Disability;* c. *Handicap*.
2.	Peter Coleredge	Pendekatan sosial	a. *Impairment;* b. *Disability/ Handicap*.
3.	UU No. 4 Tahun 1997	Pendekatan sosial	a. Penyandang cacat fisik; b. Penyandang cacat mental; c. Penyandang cacat ganda.
4.	Manual RBM	Pendekatan medis, sosial, pendidikan dan keterampilan	a. Gangguan kejang; b. Gangguan belajar; c. Gangguan wicara; d. Gangguan pendengaran; e. Gangguan penglihatan; f. Gangguan gerak; g. Gangguan perkembangan; h. Gangguan tingkah laku; i. Gangguan lain-lain

Kesemua istilah ini memberikan makna tersendiri sekaligus konsekuensi logis terhadap eksistensi, peran dan langkah-langkah konket perlindungan HAM penyandang cacat. Khusus istilah *disablity*

[80] Sumber Etty Papayungan, Pemahaman Pemberdayaan terhadap Penyandang Cacat melalui Rehabilitasi Bersumberdaya Masyarakat, diperoleh 15 Agustus 2014 dari http://www.damandiri.or.id/file/ettypapayunganunhasbab3.pdf

atau *impairment* adalah istilah yang kelihatannya sama, namun sebenarnya berbeda. Sue Enfild, mengatakan:[81]

> *Defining disability is complex and controversial. Acceptable terminology changes over times and it is imporatant to concider the perspective of disabled people. Two key terms, 'impairment' and 'disability', are often used synonymously. However, they are different, and it is important to make the distinction. Impairment (physical or intellectual) has been defined as lacking all or part of a limb or having a defective limb, organ or machanism off the body. In contrast, disability has a social and human rights dimension, since the person with an impairment is excluded by the ections of others. Disability is the disadvantage or resiriction of activity caused by contemporary social organization which takes little or no account of people who have impeiments and thus excludes them from the mainstream of a social and aconomic disadvantages, denial of rights and limited opportunities to play an equal part in the life of the community*.

Masyarakat internasional memberikan pengakuan terhadap perlindungan dan pemenuhan HAM penyandang cacat. Tidak saja dalam bentuk deklarasi, perlindungan hak-hak penyandang cacat juga diterapkan dalam berbagai konvensi yang mengikat secara hukum.[82]

Pada 20 Desember 1971 dengan keluarnya Resolusi 2856 (XXVI) Majelis Umum PBB memproklamirkan deklarasi tentang Hak-Hak Orang-Orang yang Terbelakang Secara Mental. Dalam konsiderat ditegaskan, *that the Declaration on Sosial progress and Developmnet has proclaimed the necessity of physically and mentally disadvantages*.

---

[81] Majda El Muhtaj, (2008). Dimensi-Dimensi HAM: Mengurai Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya. Jakarta: PT RajaGrafindo Persana, Hlm. 278

[82] Penyandang cacat memperoleh perlakuan khusus sebagai upaya perlindungan dari kerentanan terhadap berbagai pelanggaran HAM. Keistimewaan dan perlakuan khusus kepada penyandang cacat harus ditafsirkan sebagai upaya memaksimalkan penghormatan, pemajuan, perlindungan dan pemenuhan HAM universal. Secara esensial, perspektif HAM terhadap kecacatan sebagai masalah menuju pandangan terhadap kecacatan sebagai pemilik hak (*the holders of rights*).

Deklarasi tentang hak-hak penyandang cacat secara tegas menyatakan hak untuk menghormati martabat kemanusiaan merupakan hak yang *inherent*.[83] Dengan diadopsinya *General Comment* Nomor 5 pada Sidang Kesebelas Komite Ekosob tahun 1994, pada Resolusi 48/97 tanggal 20 Desember 1993, Majelis Umum meminta kepada seleuruh pemerintahan untuk menyelenggarakan peringatan tersebut sebagai peluang untuk meningkatkan kesadaran warga negara dalam proses integrasi penyandang cacat di setiap aspek kehidupan, baik sosial, ekonomi maupun politik. Pada waktu bersamaan dengan Resolusi 48/96 Majelis Umum PBB mengeluarkan Peraturan-peraturan Standar tentang Persamaan Kesempatan bagi orang-orang dengan kecacatan. Konferensi Dunia tentang HAM di Wina, Austria tahun 1993 menegaskan perlindungan bagi penyandang cacat, pada alinea 63 hasil konferensi.[84]

2. Keadaan Nasional

Jumlah penyandang cacat di seluruh Indonesia tahun 2000 sebanyak 1.548.005, dan pada tahun 2002 jumlah ini meningkat 6,97%

---

[83] Butir 3 dari *Declaration on the Human Rights of Mentally Retarted Persons* berisikan, *"disabled persons have the inherent right to respect for their human dignity. Disabled persons, whatever the origin, nature, and seriousness of their handicaps and disabilities, have the sane fundamental rights as thier fellow –citizens of the same age, which implies first and foremost the right to enjoy a decent life, as normal and full as possible."*

[84] *Vienna Convention and Programme of Action*, Alinea 63 berisikan, *"The World Conference on Human Rights reaffirms that all human rights and fundamnetal freedoms are universal and thus unreservedly include persons with disabilities. Every person is born equaal and has the same rights to life and welfare, education and work, living independently and active participation in all aspects of society. Any direct discrimination or other negative discriminatory treatment of a disabled person is therefor a violation of his her rights. The World Conference of Human Rights calls on Governments, where necessary, to adopt or adjust legislation o assure access to these and other rights for disabled ersons. Th place of disabled persons is everywhere. Persons with disabilities should be guaranteed equal opportunity through the elimination of all socially determined barriesrs, be they physical, financial, social or psychological, which exclude or restrict full participation in society."*

menjadi 1.655.912 jiwa, sedangkan pada tahun 2004 jumlah penyandang cacat meningkat menjadi 6.047.008.[85]

Penyandang cacat adalah setiap orang yang mempunyai kelaian fisik dan/atau mental yang dapat mengganggu atau merupakan rintangan dan hembatan baginya untuk melakukan kegaiatan secara layak. Penyandang cacat terdiri dari tiga kelompok, yaitu:[86]

a. Penyandang cacat fisik, meliputi:

    1. Penyandang cacat tubuh (tuna daksa);
    2. Penyandang cacat netra (tunanetra);
    3. Penyandang cacat tuna wicara/rungu;
    4. Penyandang cacat bekas penderita penyakit kronis (tuna daksa lara kronis).

b. Penyandang cacat mental, meliputi:

    1. Penyandang cacat mental (tuna grahita);
    2. Penyandang cacat eks psikotik (tuna laras);

c. Penyandang cacat fisik dan mental atau cacat ganda.

Sedangkan definisi penyandang cacat dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat:

> Setiap orang yang mempunyai kelaian fisik dan/atau mental, yang dapat mengganggu atau merupakan rintangan dan hambatan baginya untuk melakukan secara selayaknya, yang terdiri dari penyandang cacat fisik, penyandang cacat mental; penyandang cacat fisik dan mental.

Diskriminasi bagi penyandang cacat masih sering terjadi, contoh nyata terjadi pada saat pemilihan legislatif tahun 2004, hanya beberapa daerah yang memberikan perhatian khusus bagi penyandang cacat,

---

[85] Data menurut Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) Tahun 2004.
[86] *Ibid.*,. Hlm. 253

dengan meberikan alat bantu guna memudahkan akses penyandang cacat. Berdasarkan data yang diperoleh para relawan yang diterjunkan oleh Jaringan Masyarakat Pemantau Pemilu Indonesia (JAMPPI), menyatakan bahwa Komisi Pemilihan Umum (KPU) dengan sengaja mengabaikan hak penyandang cacat untuk mendapatkan aksesiblitas dalam Pemilu 5 April 2004. Dari data yang berhasil dikumpulkan sampai pada tanggal 27 April 2004, yaitu data dari 13.609 TPS, diperoleh fakta sebagai berikut: 6498 TPS (28%) tidak menyediakan surat suara khusus bagi pemilih tunanetra, 2747 TPS (20,1%) bilik suara diakses pemilih penyandang cacat, 1973 TPS (14%) kotak suara tidak mudah dicapai bagi pemilih penyandang cacat, 1383 TPS (10,4%) penyandang cacat tidak bisa memilih sendiri pendampingnya untuk mencoblos.[87] Meskipun persentasenya kecil, (hanya sekitar 0,5%) dibandingkan dengan jumlah pemilih yang 174 jiwa, namun tetap memiliki hak yang sama dengan warga negara lainnya untuk berperan serta dalam pemilu.

Pengabaian hak politik penyandang cacat dalam pemilu, antara lain:

a. Hak untuk di daftarkan guna memberikan suara;
b. Hak atas akses ke TPS;
c. Hak atas pemberian suara yang rahasia;
d. Hak untuk dipilih menjadi anggota legislatif'
e. Hak atas informasi termasuk informasi tentang pemilu;
f. Hak untuk ikut menjadi pelaksana dalam pemilu, dsb.

[87] Uning Pratimaratri, *Op.Cit.,* Hlm. 261-262

Karena Indonesia merupakan negara hukum[88], menjadi kewajiban dari negara untuk melindungi HAM warga negaranya dan melegalkannya melalui instrumen-instrumen hukum mulai dari yang tertinggi hingga yang paling rendah. Termasuk negara wajib melindungi HAM warga negara penyandang cacat untuk dapat hidup layak seperti warga negara lainnya. Upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial penyandang cacat berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 adalah untuk mewujudkan kemadirian dan kesejahteraan bagi penyandang cacat.[89]

Karena Konstitusi atau UUD mengatur jaminan terhadap hak-hak rakyat (termasuk di dalamnya partisipasi rakyat dalam pemerintahan) dan pembatasan terhadap kekuasaan pemeerintah agar kekuasaan yang dipegangnya tidak disalahgunakan, maka negara harus menjamin hukum sebagai kekuatan yang suprematif demi terwujudnya keadilan sosial. Hukum sebagai fundamental karena pada diri hukum terkonstruksi kepatuhan sosial, kesasihan otoritas dan sanksi bagi yang melanggar.[90]

---

[88] Pembukaan UUD 1945, Alenia 4 berisikan, "...maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia…"

[89] Pasal 28i Ayat (4) UUD 1945: "Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan Hak Asasi Manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah."
Pasal 42 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM: "Setiap warga negara yang berusia lanjut, cacat fisik dan/atau mental berhak memperoleh perawatan, pendidikan, pelatihan, dan bantuan khusus atas biaya negara, untuk menjamin kehidupan yang layak sesuai sesuai dengan martabat kemanusiaannya, meningkatkan rasa percaya diri, dan kemampuan berpartisipasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara."

[90] Pemerintah harus menghormati berarti tidak melanggar HAM. Melindungi berarti menjaga agar HAM tidak dilanggar orang. Menegakkan berarti melakukan penghukuman atas orang-orang yang melakukan pelanggaran HAM, dengan mengadili pelakunya dan menjatuhkan hukuman sesuai UU yang berlaku. Memajukan berarti melakukan upaya atau tindakan agar penghormatan HAM

Dirjen Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Dr. Makmur Sanusi, P.h.D. "paradigma penanganan masalah kecacatan dan penyandang cacat telah bergeser dari pendekatan berdasarkan belas kasihan (*Charity Based Appreach*), yakni pendekatan yang lebih mengedepankan pemenuhan hak-hak penyandang cacat (*Right Based Approach*), dengan adanya pendekatan ini perlu dikembangkan untuk meningkatkan terobosan-terobosan yang berpihak pada penyandang cacat."[91]

3. Aksesibilitas

Upaya untuk memberikan perlindungan terhadap kedudukan, hak, kewajiban, dan peran para penyandang cacat, disamping dengan undang-undang tentang penyandang cacat, juga dilakukan dengan melalui berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain peraturan yang mengatur masalah ketenagakerjaan, pendidikan nasional, kesehatan, kesejahteraan sosial, lalu lintas dan angkutan jalan, perkerataapian, pelayaran, penerbangan, dan kepabeaan. Peraturan tersebut memberikan jaminan kesamaan kesempatan terhadap penyandang cacat pada bidang-bidang yang menjadi cakupannya, dan dalam rangka memberikan jaminan tersebut kepada penyandang cacat diberikan kemudahan-kemudahan (aksesibilitas). Berbagai peraturan

---

semakin baik. Lebih lengkap baca, Paper Lembaga pembela Hak-Hak Asasi Manusia, 28 Maret 1968, hlm. 2

[91] Makmur Sanusi, (2013). Dirjen Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial. Majalah Hukum: Varia Peradilan. Majalah Hukum Tahun XXVII No. 33. Hlm. 24.

perundang-undangan yang memberikan jaminan aksesbilitas bagi penyandang cacat, sebagai berikut:[92]

a. Amandeman II UUD 1945, Pasal 28H Ayat (2), disebutkan:
   Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.
b. UU No. 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial:[93]
   Yang dimaksud dengan "Kesejahteraan Sosial" adalah suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial materiil maupun spiritual yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusialaan, dan ketentraman lahir dan batin, yang memungkinkan bagi setiap warga negara untuk mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniah dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak asasi serta kewajiban manusia sesuai dengan Pancasila.[94]
c. UU No. 13 Tahun 1992 tentang Perkeretaapian;
d. UU No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dalam Pasal 49;
e. Pasal 42 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan;
f. Pasal 83 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran;
g. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan;
h. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Kepabeaan, dalam Pasal 25 Ayat (1) Huruf h;
i. Pasal 21 Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak;
j. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung Pasal 27;
k. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan;
l. Pasal 5 UU RI Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
m. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pasal 60 dan 88

---

[92] Uning, *Op.Cit.*, Hlm 255.
[93] Pasal 1 menyatakan: "Setiap warga negara berhak atas taraf kesejahteraan sosial yang sebaik-baiknya dan berkewajiban untuk sebanyak mungkin ikut serta dalam usaha-usaha kesejahteraan sosial."
[94] Pasal 2 UU No. 6 Tahun 1974

Pasal 88

(i) Jumlah pemilih disetiap TPS sebanyak-banyknya 300 (tiga ratus) orang;

(ii) TPS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditentukan ditempat yang mudah dijangkau, termasuk oleh penyandang cacat, serta menjamin setiap pemilih dapat memberikan suaranya secara langsung, bebas, dan rahasia.

n. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemili Presiden dan Wakil Presiden, dalam Pasal 51 Ayat (2) menyebutkan:
TPS sebaimana dimaksud pada ayat (1) ditentukan lokasinya ditempat yang mudah dijangkau, termasuk oleh penyandang cacat, serta menjamin setiap pemilih dapat memberikan suaranya secara langsung, bebas, dan rahasia.

o. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1994 tentang Pengelolaan Perkembangan Kependudukan, dalam Pasal 12;

p. UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 42:

Aksesibilitas merupakan hal penting dalam mewujudkan kesamaan kesempatan dalam segala aspek kehidupan dan penghidupan. [95] Aksesibilitasi adalah kemudahan yang disediakan bagi penyandang cacat guna mewujudkan kesamaan kesempatan dalam aspek kehidupan dan penghidupan.

Jaminan atas aksesibilitas bagi penyandang cacat tercantum dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, antara lain ada dalam Pasal 41, 42, dan 54.

Pasal 41

1. Setiap warga negara berhak atas jaminan sosial yang dibutuhkan untuk hidup layak serta untuk perkembangan pribadinya secara utuh

[95] Pasal 5 UU No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat mengatur tentang Jaminan atas Hak dan Kesempatan dalam segala aspek kehidupan dan penghidupan para penyandang cacat. Aspek kehidupan dan penghidupan penyandang cacat meliputi aspek agama, kesehatan, pendidikan, sosial, ketenagakerjaan, ekonomi, pelayanan umum, hukum, budaya, politik, pertahanan keamanan, olah raga, rekreasi, dan informasi

2. Setiap penyandang cacat, orang yang berusia lanjut, wanita hamil dan anak-anak, berhak memperoleh kemudahan dan perlakuan khusus.

Pasal 42

Setiap warganegara yang berusia lanjut, cacat fisik dan atau cacat mental berhak memperoleh perawatan, pendidikan, pelatihan, dan bantuan khusus atau budaya negara, untuk menjamin kehidupan yang layak sesuai dengan martabat kemanusiaannya, meningkatkan rasa percaya diri, dan kemampuan berpartisipasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Pasal 54

Setiap anak yang cacat fisik dan atau mental berhak memperoleh perawatan, pendidikan, pelatihan dan bantuan khusus atas biaya negara, untuk menjamin kehidupannya sesuai dengan martabat kemanusiaan, meningkatkan rasa percaya diri, dan kemampuan berpartisipasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Pemberian aksesibilitasi terhadap penyandang cacat di Indonesia belum sepenuhnya terwujud. Pada kenyataannya, sulit bagi penyandang cacat untuk mendapatkan hak akses fasilitas-fasilitas publik, peran politik, akses ketenagakerjaan, perlindungan hukum, akses pendidikan, akses informasi dan komunikasi, serta layanan kesehatan.

Pemberdayaan masyarakat[96] dalam mengupayakan aksesibilitas dapat menunjang upaya mewujudkan aksesibilitas bagi penyandang cacat di Indonesia. Partispasi masyarakat dalam rangka mewujudkan kemandirian dan kesejahteraan penyandang cacat antara lain dengan

[96] Pemberdayaan dalam hal ini dimaksudkan sebagai usaha yang memungkinkan masyarakat bisa mengambil bagian, baik dalam menyampaikan aspirasinya dan kepentingannya secara bebas dan dilindugi, juga untuk ambil bagian dalam perumusan kebijakan-kebijakan negara yang menetukan nasib mereka.

membentuk kelompk-kelompok oraganisasi kemasyarakatan. Organisasi kemasyarakatan ini sangat diperlukan dalam melalukan *affirmative action*[97] guna mewujudkan tujaun yang hendak dicapai.[98]

[97] *Alternative Action* untuk mewujudkan kesamaan kesempatan dalam segala aspek kehidupan dan penghidupan bagi penyandang cacat. Penyandnag cacat berhak mendapatkan perlakukan khusus. Aksi ini mengarah pada penyandaran publik akan hak-hak penyandnag cacat dan kewajiban mereka untuk berperan aktif dalam beribteraksi sosial yang sehat dan wajar. Aksi tersebut membutuhkan strategi sosialisasi yang efektif, menyangkut, Pola penyadaran integral antarpemerintah, penyandang cacat dan masyarakat pada umumnya sehingga memunculkan suatu sinergi. Pola tersebut meliputi: a. Peningkatan pengetahuian penayandang cacat akan hak-haknya; b. Implementasi perundang-undangan dari tingkat pusat hingga daerah; c. Melakukan advokasi hukum penyandang cacat dalam memperjuangkan hak-haknya.

[98] Uning, *Op.Cit*., Hlm. 262-263.