

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Hak Konstitusional

Pasal 1 ayat (3) UUD Tahun 1945 sebagai hukum yang tertinggi (*The Supremacy of Law*) menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum yang salah satu elemen dasarnya adalah pemenuhan, pengakuan dan penjaminan akan hak-hak dasar warga negara. Dari berbagai literatur hukum tata negara maupun ilmu politik kajian tentang ruang lingkup paham konstitusi (*konstitusionalisme*) terdiri dari; (a) anatomi kekuasaan (kekuasaan politik) tunduk pada hukum, (b) jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia, (c) peradilan yang bebas dan mandiri, dan (d) pertanggungjawaban kepada rakyat (akuntabilitas publik) sebagai sendi utama dari asas kedaulatan rakyat.<sup>13</sup>

Perubahan Kedua UUD Tahun 1945 pada tahun 2000 mengenai ketentuan hak asasi manusia dan hak-hak warga negara dalam UUD Tahun 1945 telah mengalami perubahan yang sangat mendasar. Ketentuan baru yang diadopsikan ke dalam UUD

---

<sup>13</sup> Dahlan Thaib dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta, PT Rajawali Pers, 2008. hlm. 2.

Tahun 1945 setelah Perubahan Kedua termuat dalam Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J, ditambah beberapa ketentuan lainnya yang tersebar di beberapa pasal. Karena itu, perumusan tentang hak-hak asasi manusia dalam konstitusi Republik Indonesia sangat lengkap dan menjadikan UUD Tahun 1945 sebagai salah satu undang-undang dasar yang paling lengkap memuat ketentuan yang memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.

Pasal-pasal tentang hak asasi manusia itu sendiri, terutama yang termuat dalam Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J, pada pokoknya berasal dari rumusan TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia yang kemudian isinya menjadi materi Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Oleh karena itu, untuk memahami konsepsi tentang hak-hak asasi manusia itu secara lengkap dan historis, ketiga instrumen hukum UUD 1945, TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 dan UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia tersebut dapat dilihat dalam satu kontinum.<sup>14</sup>

Setelah Perubahan Kedua UUD, keseluruhan materi ketentuan hak-hak asasi manusia dalam UUD Tahun 1945, yang apabila digabung dengan berbagai ketentuan yang terdapat dalam undang-undang yang berkenaan dengan hak asasi manusia, dapat dikelompokkan dalam empat kelompok yang berisi 37 butir ketentuan. Diantara keempat kelompok hak asasi manusia tersebut, terdapat hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun atau *non-derogable rights*, yaitu Hak untuk hidup; Hak untuk tidak disiksa; Hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani; Hak

---

<sup>14</sup> Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia...*, *Op.Cit.*, hlm. 21-30.

beragama; Hak untuk tidak diperbudak; Hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum; dan Hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut.

Dalam upaya penegakan hak-hak konstitusional di Indonesia, dibutuhkan sarana dan prasarana. Sarana dan prasarana penegakan hak-hak konstitusional tersebut dikategorikan menjadi dua bagian yakni: Sarana yang berbentuk institusi atau kelembagaan seperti lahirnya Lembaga advokasi tentang HAM yang dibentuk oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Nasional HAM Perempuan dan institusi lainnya. Dan sarana yang berbentuk peraturan atau undang-undang, seperti adanya beberapa pasal dalam Konstitusi UUD 1945 yang memuat tentang HAM. Diantaranya UU Nomor 39 Tahun 1999, Keppres Nomor 50 Tahun 1993, Keppres Nomor 129 Tahun 1998, Keppres Nomor 181 Tahun 1998 dan Inpres Nomor 26 Tahun 1996, kesemua perangkat hukum tersebut merupakan sarana pendukung perlindungan HAM.

Perlindungan dan penegakan hak-hak konstitusional merupakan kewajiban semua pihak, termasuk warga negara. Hak konstitusional tidak hanya mencakup mengenai hak, tetapi terkait pula mengenai kewajiban, yaitu kewajiban untuk saling menghormati dan menghargai hak konstitusional orang lain. Setiap hak konstitusional seseorang akan menimbulkan kewajiban dasar dan tanggung jawab untuk menghormati hak asasi orang lain secara timbal balik. Sehingga terdapat pembatasan dan larangan dalam pelaksanaan perlindungan hak asasi konstitusional Pembatasan yang ditetapkan melalui undang-undang dimaksudkan untuk menjamin pengakuan dan penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi tuntutan

yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, keamanan, ketertiban umum dan kepentingan bangsa.

Secara garis besar, konstitusi memuat tiga hal, yaitu pengakuan hak konstitusional, struktur ketatanegaraan yang mendasarkan dan pemisahan atau pembatasan kekuasaan. Selain itu dalam konstitusi juga harus terdapat pasal mengenai perubahan konstitusi. *Hanc Marseveen* sebagaimana dikutip oleh Soetandyo Wignyosoebroto menyebutkan bahwa konstitusi harus dapat menjawab persoalan pokok, yaitu:<sup>15</sup>

1. Apakah konstitusi merupakan hukum dasar suatu negara?
2. Apakah konstitusi merupakan sekumpulan aturan dasar yang menetapkan lembaga-lembaga penting negara?
3. Apakah konstitusi melakukan pengaturan kekuasaan dan hubungan keterkaitannya?
4. Apakah konstitusi mengatur hak-hak dasar dan kewajiban warga negara dan pemerintah?
5. Apakah konstitusi harus dapat membatasi dan mengatur kekuasaan negara dan lembaga-lembaganya. Konstitusi merupakan ideologi elit penguasa?
6. Serta apakah konstitusi menentukan hubungan materiil antara negara dengan masyarakat?

Menurut *J.G Steenbeek* bahwa konstitusi berisi tiga alasan yang menjadi hal pokok, yaitu:<sup>16</sup> Pertama, adanya jaminan terhadap hak asasi manusia dan warga negaranya. Kedua, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental. Dan ketiga, adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental, dan menurut Miriam Budiardjo bahwa setiap UUD

---

<sup>15</sup> Soetandyo Wignyono, *Hak-Hak Asasi Manusia Konstitusionalisme: Hubungan Antara Masyarakat dan Negara, dalam Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta, Elsam-HuMa. 2002. hlm. 47.

<sup>16</sup> Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung, Penerbit Alumni, 1987. hlm. 51.

memuat ketentuan-ketentuan tentang:<sup>17</sup> Pertama, organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif; pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian; prosedur menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintah dan sebagainya. Kedua, memuat tentang hak asasi manusia. Ketiga, prosedur mengubah UUD. Keempat, ada kalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari UUD.

Hak Konstitusional (*constitutional rights*) dapat diartikan sebagai hak asasi manusia yang telah tercantum dengan tegas dalam UUD Tahun 1945, sehingga juga telah resmi menjadi hak konstitusional setiap warga negara. Perbedaan antara hak konstitusional dengan hak legal, bahwa hak konstitusional adalah hak-hak yang dijamin di dalam dan oleh UUD Tahun 1945, sedangkan hak-hak hukum (*legal right*) timbul berdasarkan jaminan Undang-Undang dan Peraturan Perundang-undangan di bawahnya (*subordinate legislations*).<sup>18</sup>

Secara tersurat UUD Tahun 1945 dan UU HAM<sup>19</sup> memuat bahwa negara harus memenuhi hak konstitusional setiap warga negaranya, khususnya berkaitan dengan

---

<sup>17</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, 1998. hlm. 101.

<sup>18</sup> Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 2*, Jakarta, Konstitusi Press, 2006, hlm. 134.

<sup>19</sup> Pasal 2; Negara Republik Indonesia mengakui dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia sebagai hak yang secara kodrati melekat pada dan tidak terpisahkan dari manusia, yang harus dilindungi, dihormati, dan ditegakkan demi peningkatan martabat kemanusiaan, kesejahteraan, kebahagiaan, dan kecerdasan serta keadilan.

Pasal 5 Ayat (3); Setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya.

Pasal 27 Ayat (1); Setiap warga negara Indonesia berhak untuk secara bebas bergerak, berpindah, dan bertempat tinggal dalam wilayah negara Republik Indonesia.

hak politik warga negara dan secara lebih khusus lagi berkaitan dengan hak pilih setiap warga negara dalam Pemilihan Umum. Makna tersebut menegaskan bahwa segala bentuk produk hukum perundang-undangan yang mengatur hak-hak konstitusional bagi warga negara, seharusnya membuka ruang yang seluas-luasnya bagi setiap warga negara untuk dapat menggunakan hak pilihnya dalam Pemilihan Umum, sebab pembatasan hak pilih warga negara merupakan salah satu bentuk pelanggaran konstitusional.<sup>20</sup>

Menurut Jimly Assidique hak konstitusional yang diatur UUD Tahun 1945 dapat terbagi ke dalam beberapa kelompok.<sup>21</sup>

1. Kelompok yang pertama adalah kelompok ketentuan yang menyangkut hak-hak sipil yaitu, Bahwa setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan kehidupannya; setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan, perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi, dan merendahkan martabat kemanusiaan; setiap orang berhak untuk bebas dari segala bentuk perbudakan; setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya; setiap orang bebas untuk memiliki keyakinan, pikiran, dan hati nurani; setiap orang berhak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum; setiap orang berhak atas perlakuan yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan; setiap orang berhak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut; setiap orang berhak untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah; setiap orang berhak atas status kewarganegaraan; setiap orang berhak untuk bertempat tinggal di wilayah negaranya, meninggalkan, dan kembali ke negaranya; setiap orang berhak memperoleh suaka politik; serta setiap orang berhak bebas dari segala

---

Pasal 40; Setiap orang berhak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak.

Pasal 41 Ayat (1); Setiap warga negara berhak atas jaminan sosial yang dibutuhkan untuk hidup layak serta untuk perkembangan pribadinya secara utuh.

Pasal 43 Ayat (1); Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam Pemilihan Umum berdasarkan persamaan hak melalui pemilihan umum yang langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

<sup>20</sup> Pasal 25 Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik 1966 (*International Covenant Civil and Political Rights* 1966).

<sup>21</sup> Jimly Assidique, *Hukum Tata Negara dan Pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum dan HAM*, Cetakan kedua, Jakarta, Konstitusi Press, 2005. hlm. 220-223.

bentuk perlakuan diskriminatif dan berhak mendapatkan perlindungan hukum dari perlakuan yang bersifat diskriminatif tersebut.

2. Kedua, kelompok hak-hak politik, ekonomi, sosial dan budaya yaitu bahwa setiap warga negara berhak untuk berserikat, berkumpul, dan menyatakan pendapatnya secara damai; setiap warga negara berhak untuk memilih dan dipilih dalam rangka lembaga perwakilan rakyat; setiap warga negara dapat diangkat untuk menduduki jabatan-jabatan publik; setiap orang berhak untuk memperoleh dan memilih pekerjaan yang sah dan layak bagi kemanusiaan; setiap orang berhak untuk bekerja, mendapat imbalan, dan mendapat perlakuan yang layak dalam hubungan kerja yang berkeadilan; setiap orang berhak untuk mempunyai hak milik pribadi, setiap warga negara berhak atas jaminan sosial yang dibutuhkan untuk hidup layak dan memungkinkan pengembangan dirinya sebagai manusia yang bermartabat; setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi; setiap orang berhak untuk memperoleh dan memilih pendidikan dan pengajaran; setiap orang berhak mengembangkan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan teknologi, seni dan budaya untuk peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan umat manusia; Negara menjamin penghormatan atas identitas budaya dan hak-hak masyarakat lokal selaras dengan perkembangan zaman dan tingkat peradaban bangsa-bangsa; Negara mengakui setiap budaya sebagai bagian dari kebudayaan nasional; Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut kepercayaan itu.
3. Ketiga, kelompok hak-hak khusus dan hak atas pembangunan yaitu bahwa setiap warga negara yang menyandang masalah sosial, termasuk kelompok masyarakat yang terasing dan yang hidup di lingkungan terpencil, berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan yang sama; Hak perempuan dijamin dan dilindungi untuk mendapat kesetaraan gender dalam kehidupan nasional; Hak khusus yang melekat pada diri perempuan yang dikarenakan oleh fungsi reproduksinya dijamin dan dilindungi oleh hukum; Setiap anak berhak atas kasih sayang, perhatian, dan perlindungan orangtua, keluarga, masyarakat dan negara untuk perkembangan fisik dan mental serta perkembangan pribadinya; Setiap warga negara berhak untuk berperan serta dalam pengelolaan dan turut menikmati manfaat yang diperoleh dari pengelolaan kekayaan alam; Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang bersih dan sehat; Serta kebijakan, perlakuan, atau tindakan khusus yang bersifat sementara dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yang sah yang dimaksud untuk menyetarakan tingkat. Perkembangan kelompok tertentu yang pernah mengalami perlakuan diskriminatif dengan kelompok-kelompok lain dalam masyarakat, dan perlakuan khusus tersebut tidak termasuk dalam diskriminasi.
4. Keempat, kelompok yang mengatur mengenai tanggungjawab negara dan kewajiban asasi manusia yaitu bahwa Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib

tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan oleh Undang-Undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain serta untuk memenuhi tuntutan keadilan sesuai dengan nilai-nilai agama, moralitas, kesusilaan, keamanan, dan ketertiban umum dalam masyarakat yang demokratis; Negara bertanggungjawab atas perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak-hak asasi manusia; serta untuk menjamin pelaksanaan hak asasi manusia, dibentuk komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang bersifat independen dan tidak memihak yang pembentukan, susunan, dan kedudukannya diatur dengan undang-undang.

Hak-hak dan kebebasan tersebut ada yang tercantum dalam UUD Tahun 1945 dan ada pula yang tercantum hanya dalam undang-undang tetapi memiliki kualitas yang sama pentingnya secara konstitusional sehingga dapat disebut memiliki “*constitutional importance*” yang sama dengan yang disebut eksplisit dalam UUD Tahun 1945<sup>22</sup>. Sesuai dengan prinsip kontrak sosial (*social contract*), maka setiap hak yang terkait dengan warga negara dengan sendiri bertimbal-balik dengan kewajiban negara untuk memenuhinya.

## **B. Hak Memilih**

Hak pilih warga negara dalam Pemilu adalah salah satu substansi terpenting dalam perkembangan demokrasi, sebagai bukti adanya eksistensi dan kedaulatan yang dimiliki rakyat dalam pemerintahan. Pemilihan Umum sebagai lembaga sekaligus praktik politik menjadi sarana bagi perwujudan kedaulatan rakyat sekaligus sebagai sarana artikulasi kepentingan warga negara untuk menentukan wakil-wakilnya.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm. 224.

<sup>23</sup> Syamsuddin Haris, dkk., *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 1998. hlm. 49.

Pemilu menjadi implementasi atas berdirinya tonggak pemerintahan yang elemen-elemen di dalamnya dibangun oleh rakyat, sebagaimana yang disampaikan oleh Presiden Amerika Serikat *Abraham Lincoln*.<sup>24</sup> Lincoln menyatakan bahwa demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Konsep ini menyimpulkan bahwa yang dibangun dalam sistem demokrasi menghasilkan suatu pandangan akan tidak adanya jalan yang paling tepat untuk menunjukkan eksistensi dan kedaulatan rakyat kecuali melalui ajang Pemilihan Umum.

Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, tujuan pemilihan umum adalah: (1) memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan secara aman dan tertib; (2) untuk melaksanakan kedaulatan rakyat; (3) dalam rangka melaksanakan hak-hak asasi warga negara.<sup>25</sup> Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie, tujuan penyelenggaraan pemilihan umum ada 4 (empat), yaitu: (1) Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai; (2) Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan; (3) Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; (4) Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

Melalui Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada), rakyat dapat memilih siapa yang menjadi pemimpin dan wakilnya dalam proses penyaluran aspirasi, yang selanjutnya menentukan arah masa depan daerah otonom. Seperti yang pernah

---

<sup>24</sup> Saripudin Bebyl, *Tata Negara*, Bandung, Gramedia Pustaka Utama, 2003. hlm. 32.

<sup>25</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan ketujuh, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, 1998, hlm. 328-329.

dikatakan *George Sorensen* bahwa demokrasi berarti pemerintahan oleh rakyat.<sup>26</sup> Inti dari demokrasi politik adalah kompetensi, partisipasi, serta kebebasan sipil politik.<sup>27</sup> Karena itu, konsepsi demokrasi harus mendapatkan atribut tambahan dari waktu ke waktu seperti “*welfare democracy, people’s democracy, participatory democracy, social democracy* dan sebagainya.”<sup>28</sup>

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung pada dasarnya merupakan suatu proses politik bangsa menuju kehidupan yang lebih demokratik (kedaulatan rakyat), transparan, dan bertanggungjawab. Selain itu, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung tersebut menandakan adanya perubahan dalam demokratisasi lokal, yakni tidak sekedar distribusi kekuasaan antar tingkat pemerintahan secara vertikal.

Hak memilih dan dipilih secara konstitusional masuk dalam hak warga negara yang secara tersirat diatur dalam Pancasila pada sila keempat “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan” dan UUD Tahun 1945 memuat pengakuan hak politik warga negara mulai Pasal 27 ayat (1) dan (2); Pasal 28, Pasal 28D ayat (3), Pasal 28E ayat (3); Konkritisasi dari ketentuan-ketentuan tersebut diatur lebih lanjut dalam peraturan perundangan dibawahnya. Sesuai dengan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Peraturan Perundangan-perundangan

---

<sup>26</sup> George Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2003. hlm. 38.

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm. 39.

<sup>28</sup> Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Jakarta, Prestasi Pustaka Publisher, 2006. hlm. 220.

di Indonesia.<sup>29</sup> UU tentang HAM turut memberikan pengakuan kepada warga negara untuk ikut serta dalam pemerintahan dalam hal hak memilih dan dipilih. Pasal 25 Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik) menyebutkan: Kovenan mengakui dan melindungi hak setiap warganegara untuk mengambil bagian dalam pelaksanaan urusan-urusan publik, hak memilih dan dipilih, serta hak atas akses terhadap pelayanan publik.

Sinyalemen pemilihan kepala daerah ditinjau dari sudut pandang ketatanegaraan dan pemerintah akan membuahkan suatu kondisi: pertama, pemilihan kepala daerah akan menghasilkan pemerintahan daerah yang mempunyai legitimasi langsung dari masyarakat, dimana Pemda mempunyai pertanggungjawaban publik dan akuntabilitas yang tidak akan semena-mena menyeleweng; kedua, iklim menumbuhkan kondisi daerah menemui momentumnya. Dalam arti bahwa peran kepala daerah yang didukung penuh akan mampu membawa katalisator konstruktif bagi kemajuan masyarakat; ketiga, pemilihan kepala daerah secara esensial akan mendukung demokratisasi lokal, yaitu masa depan kehidupan masyarakat di daerah menjadi cerah akibat terbukanya ruang publik melalui partisipatif proaktif masyarakat.<sup>30</sup>

Untuk dapat memilih dalam pemilu, harus dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut  
Pada waktu pendaftaran, pemilih sudah genap 17 tahun atau sudah kawin; Pemilih terdaftar sebagai pemilih; Pemilih nyata-nyata tidak terganggu jiwa/ingatannya;

---

<sup>29</sup> LNRI Tahun 2004 Nomor 53, TLNRI Nomor 4389.

<sup>30</sup> Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Jakarta, Prestasi Pustaka Publisher, 2006. hlm. 220.

Pemilih tidak sedang menjalani hukuman pidana kurungan yang diancam hukuman 5 tahun atau lebih; serta Pemilih tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan. Sedangkan untuk dapat dipilih dalam pemilu, harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut: Warga Negara Republik Indonesia yang telah berusia 17 tahun keatas dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; Dapat berbahasa Indonesia, cakap membaca dan menulis, berpendidikan serendah-rendahnya SLTA atau berpengetahuan yang sederajat, dan berpengalaman dibidang kemasyarakatan; Setia kepada Pancasila dan UUD Tahun 1945; Bukan bekas anggota organisasi terlarang PKI, termasuk organisasi massanya atas organisasi terlarang lainnya; Tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya; Terdaftar dalam daftar calon; serta Bertempat tinggal dalam wilayah RI yang dibuktikan dengan KTP atau keterangan dari lurah/kepala desa tentang alamatnya yang tetap.<sup>31</sup>

UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu, PP No. 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan Peraturan KPU No. 10 Tahun 2008 tentang Tata Cara Penyusunan Daftar Pemilu menyebutkan Pemilih adalah Warga Negara Indonesia yang telah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih atau sudah atau pernah kawin. Berdasarkan Peraturan KPU, KPU Kabupaten/Kota menggunakan data kependudukan sebagai bahan penyusunan daftar pemilih. Pasal 5 Peraturan KPU No. 10 Tahun 2008 memuat daftar pemilih yang dimaksud sekurang-kurangnya memuat nomor induk

---

<sup>31</sup> LNRI Tahun 2008 Nomor 51, TLNRI Nomor 4836.

kependudukan, nama, tanggal lahir, jenis kelamin, dan alamat Warga Negara Indonesia yang mempunyai hak memilih.

Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan mengisyaratkan KTP adalah identitas resmi Penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana yang berlaku di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penduduk adalah Warga Negara Indonesia dan Orang Asing yang bertempat tinggal di Indonesia sedangkan Warga Negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai Warga Negara Indonesia.<sup>32</sup>

Pasal 25 ayat (1) menegaskan bahwa Instansi Pelaksana wajib melakukan pendataan penduduk rentan administrasi kependudukan yang meliputi penduduk korban bencana alam, penduduk korban bencana sosial, orang terlantar, dan komunitas terpencil. Pasal 25 ayat (2) pendataan rentan administrasi kependudukan dapat dilakukan di tempat sementara. Pasal 25 ayat (3) bahwa hasil pendataan digunakan sebagai dasar penertiban surat keterangan kependudukan untuk penduduk rentan administrasi kependudukan.

---

<sup>32</sup> LNRI Tahun 2006 Nomor 124, TLNRI Nomor 4674.

### C. Sejarah Konflik Kawasan Hutan Register

Konflik pertanahan seringkali dikaitkan dengan isi dan tata-laksana hukum agraria nasional yang dinilai tidak konsisten dalam pelaksanaannya, saling tumpang tindih, dan penuh dengan *conflict of interest* baik antar masyarakat dengan negara, masyarakat dengan pemilik modal, maupun antar departemen dalam pemerintahan.<sup>33</sup>

Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 (UUPA) adalah salah satu produk terbaik sepanjang sejarah hukum di Indonesia. Undang-undang tersebut secara eksplisit menyatakan keberpihakannya pada rakyat kecil. Landasan filosofi dan semangat yang sangat jelas mencerminkan sistem masyarakat yang dicita-citakan. Namun dalam kenyataannya undang-undang tersebut tidak dapat bekerja sebagaimana yang diharapkan. Bahkan perjalanannya mengalami distorsi akibat kebijakan baru pemerintah yang tidak sejalan dengan prinsip UUPA. Artinya, ada faktor-faktor eksternal lain yang lebih kuat yang mempengaruhi pelaksanaan sebuah undang-undang. Setidaknya ada 2 faktor yang sangat berpengaruh dalam menciptakan konflik-konflik pertanahan selama ini. Kedua faktor tersebut adalah: (1) Pilihan paradigma dan strategi pembangunan sosial-ekonomi. (2) Pilihan terhadap sistem politik suatu negara. Hukum dalam perspektif ini merupakan variabel dependen dari kedua faktor di atas. Jadi sangat keliru apabila upaya penyelesaian sengketa pertanahan hanya didasarkan pada memperbaiki perangkat hukum yang ada.

---

<sup>33</sup> Yusuf Napiri, dkk, *Kepastian Yang Harus Dijaga, Koalisi Rakyat Untuk Kedaulatan Pangan*. Bogor. 2006, hlm. 5.

Hukum adalah produk dari sebuah sistem politik dan sistem politik adalah produk dari paradigma pembangunan sosial-ekonomi yang dipilih.<sup>34</sup>

Karakteristik konflik atau sengketa tanah sendiri merupakan konflik antar sektor dengan dominasi masalah terletak antarsektor pertanian dan industri. Akibat konflik tersebut keluarga petani tidak mempunyai tempat tinggal dan harus hidup berpindah-pindah. Dari tahun ke tahun, ketimpangan struktur agraria akibat monopoli atas sumber-sumber agraria telah menyebabkan kemerosotan dan keterbelakangan kehidupan kaum tani Indonesia di semua aspek, mulai aspek sosial-ekonomi, politik, dan budaya. Bahwa selama puluhan tahun telah terjadi proses penyempitan lahan pertanian petani seiring dengan lepasnya penguasaan/pemilikan tanahnya lewat berbagai cara yang mendorong pada proses pemiskinan petani.<sup>35</sup>

Wilayah konflik di kawasan hutan Register 45 meliputi,<sup>36</sup> Desa Talang Batu, meliputi Dusun Talang Gunung, Pelita Jaya, dan Dusun Tanjung Harapan. Desa ini berdiri tahun 1918 seluas 9.600 Ha. Desa ini tidak termasuk kawasan hutan register 45 sebagaimana dimaksud Besluit Residen Lampung Distric No. 249 pada 12 April 1940, karena merupakan lahan usaha masyarakat. Mayoritas masyarakat desa ini sudah diusir sejak tahun 1987 sejak dilakukan penetapan tata batas penambahan areal HTI menjadi 43.100 Ha. Terkait dengan itu, ada kebijakan Menteri Kehutanan yang mengijinkan masyarakat untuk meng-*enclave* kawasan tersebut khusus untuk prasarana umum dan pemukiman, tetapi tidak untuk perkebunan. Tetapi masyarakat

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, hlm. 6.

<sup>35</sup> *Ibid.*, hlm. 7.

<sup>36</sup> Aliansi Gerakan Reforma Agraria Lampung (AGRA), dokumen tidak terpublikasi.

menolak dan tetap menuntut pengembalian lahan seluas 9.600 Ha yang dimasukkan kedalam kawasan register 45 karena merupakan hak miliknya.

Desa Labuhan Batin, Desa ini merupakan desa asli sejak tahun 1906 seluas 2.600 Ha, dan tidak termasuk kawasan register 45, karena juga merupakan lahan usaha masyarakat yang dikecualikan oleh Besluit Residen Lampung Distric No. 249 tahun 1940 dan SK Menteri Kehutanan No. 688/Kpts-II/1991. Hingga sekarang masyarakat desa ini terus berjuang supaya tanahnya dikeluarkan dari kawasan register 45.

Masyarakat adat Sway Umbu, Simpang D, Masyarakat adat terusir dari kawasan ini, dan menduduki kembali tanahnya di register 45 setelah reformasi dengan membawa masyarakat penggarap. Masyarakat ini memberikan kuasa hukum kepada LSM PEKAT untuk mewakili kepentingannya. Mengklaim tanahnya seluas 2.900 Ha dan pernah membawa kasus sengketa tanah ke pengadilan negeri Menggala tetapi kalah oleh pengadilan.

Masyarakat Moro-Moro Way Serdang, Masyarakat Moro – Moro masuk ke register 45 bersamaan dengan situasi krisis ekonomi 1997-1999. Mayoritas adalah masyarakat transmigrasi dari etnis Jawa dan Bali yang terusir dari kawasan hutan Gunung Balak Kabupaten Lampung Timur. Selama 14 tahun di register 45 mereka telah membentuk lima daerah setingkat dusun yang menjadi pusat pemukiman warga di Moro-Moro, yakni Moroseneng, Morodadi, Morodewe, Sukamakmur, dan Simpang Asahan. Dan di daerah ini sudah berdiri sekolah TK, SD dan SMP yang dibiayai secara swadaya oleh masyarakat.

Konflik antara warga Moro-Moro dengan PT Silva Inhutani selaku pemegang izin pengelolaan lahan dari Kementerian Kehutanan, akibat kawasan hutan tanaman industrinya dijadikan lahan garapan dan pemukiman warga.<sup>37</sup> Tim Gabungan Perlindungan Hutan Provinsi Lampung yang terdiri dari Polisi Daerah Lampung, Kejaksaan Tinggi, TNI, Dinas Kehutanan dan Pemerintah Daerah Tulang Bawang melakukan penggusuran di kawasan pemukiman Simpang D, Nanasan Kecamatan Sungai Buaya.

Secara umum para penggarap yang berada di areal Register 45 terdiri dari tiga etnis, yaitu Jawa, Bali serta Lampung. Sebagian dari penggarap berasal dari kawasan transmigrasi. Pindah dan membuka areal garapan di Register 45 karena lahan di daerah asal transmigrasi sudah tidak mencukupi. Dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, kawasan Register 45 tidak dapat lagi dikeluarkan izin garapan kepada warga. Lahan alternatif yang dikehendaki warga Moro-Moro sebagai tempat relokasi sulit diwujudkan, itu dikarenakan minimnya ketersediaan kawasan hutan di Provinsi Lampung.

Peringatan penertiban kawasan register 45 sudah dilakukan sejak tahun 2006. Saat itu pihak Kapolres Tulang Bawang melalui surat No.B/56/I/2006 meminta semua warga untuk meninggalkan kawasan register 45. Sebelumnya pada 14 Desember 2005, PT. Silva Inhutani telah melaporkan adanya perambah di kawasan hutan tanaman industri tersebut. Pihak kepolisian memberikan tenggat waktu kepada warga hingga 18

---

<sup>37</sup> Majalah Berita Teknokra Unila, *Moro-Moro Menanti Kepastian!*, Unit Kegiatan Pers Mahasiswa Teknokra Unila, Juni-Agustus, Bandar Lampung, 2011. hlm. 21.

Januari 2006. Kawasan pemukiman akan ditertibkan dan dikembalikan fungsinya sebagai hutan industri PT.Silva. namun masyarakat menolak, dan tetap memilih untuk tinggal dan bercocok tanam di kawasan tersebut.<sup>38</sup>

Pihak Pemerintah Kabupaten Tulang Bawang (sebelum pemekaran menjadi Kabupaten Mesuji) menggelar rapat koordinasi penertiban hutan tanaman industri. Hasilnya Pemkab Tulang Bawang akan mengusulkan peninjauan kembali kepada Kementerian Kehutanan perihal izin pengelolaan kawasan register 45 yang diklaim PT.Silva nencapai luas 43.100 hektar itu.

Medio 1999, masyarakat Talang Batu, Talang Gunung dan Labuhan Batin Kecamatan Way Serdang menuntut klaim lahan kepada Gubernur Lampung, warga tidak terima kawasan ketiga kampong tersebut masuk ke dalam register 45 sungai buaya. Karena bila merujuk pada Besluit Residen Lampung Distrik No.249, luas kawasan register 45 hanyalah 33.500 hektar. Selain itu kawasan perkampungan juga sudah dibangun berbagai fasilitas umum seperti sekolah, dan tempat-tempat ibadah.

Tabel 1.1

Berbagai Fasilitas yang Dibangun Secara Swadaya oleh Masyarakat:

|         |              |        |       |                 |                   |
|---------|--------------|--------|-------|-----------------|-------------------|
| Sekolah | Rumah Ibadah | Gapura | Pasar | Balai Pertemuan | Lapangan OlahRaga |
|---------|--------------|--------|-------|-----------------|-------------------|

<sup>38</sup> PPMWS (Persatuan Petani Moro-Moro Way Serdang), dokumen yang tidak terpublikasi.

|  |  |                               |                            |  |  |
|--|--|-------------------------------|----------------------------|--|--|
| TK = 2<br>Buah<br>(Moro<br>Dewe,<br>Moro<br>Seneng)                    | Masjid = 4<br>Buah (Moro<br>Seneng 1<br>buah,<br>Moro Dewe<br>2buah,Suka<br>Makmur<br>1buah)                     | 11buah<br>(dikelompok<br>kan) | 1 buah<br>(Moro<br>Seneng) | 2 Buah<br>(Moro<br>Seneng dan<br>Suka<br>Makmur) | 3 buah<br>(Moro<br>Seneng,<br>Moro<br>Dewe,<br>Suka<br>Makmur) |
| SD = 3<br>Buah<br>(Suka<br>Makmur<br>,MoroSe<br>neng,<br>Moro<br>Dewe) | Mushola = 12<br>buah (Moro<br>Seneng<br>4buah, Moro<br>Dewe 4buah,<br>Suka Makmur<br>2buah, Moro<br>Dadi 2buah). |                               |                            |  |  |
| SMP =<br>1Buah<br>(Moro<br>Seneng)                                     | Pura = 3 buah<br>(Asahan<br>1buah, Moro<br>Seneng<br>1buah, Moro<br>Dadi 1 buah,<br>Suka Makmur<br>1buah)        |                               |                            |  |  |
|  | Gereja = 3<br>buah (Moro<br>Seneng<br>1buah, Suka<br>Makmur<br>1buah, Moro<br>Dadi 1buah)                        |                               |                            |  |  |

Sumber: PPMWS (Persatuan Petani Moro-Moro Way Serdang)

Akhir 2011, masyarakat penggarap di Desa Moro Dewe dan Moro Seneng menggelar dialog dengan Dinas Kehutanan Provinsi Lampung, Bupati Tulang Bawang dan Kepolisian. Dalam pertemuan itu Bupati Tulang Bawang tidak melarang aktivitas warga sepanjang tidak merusak hutan dan asset perusahaan. Masyarakat menyatakan

keinginannya untuk meninggalkan kawasan dengan syarat dicarikan alternatif tempat untuk relokasi. Namun pengharapan itu tidak kunjung mendapat respon dari pihak PT.Silva Inhutani maupun pemerintah.

Pada tanggal 18 Februari 2006, Kapolres Tulang Bawang kembali mengultimatum masyarakat penggarap lahan register 45 untuk meninggalkan kawasan. Pihak kepolisian mengancam akan melakukan pemaksaan dan mengancam siapa pun yang tidak menaati penertiban. Menanggapi situasi itu, pihak Megowpak (dianggap sebagai ketua adat) mengumpulkan warga di Simpang D Nanasan Kecamatan Way Serdang. Namun hingga hari eksekusi pengusuran pada 20 Februari tiba, pihak Megowpak yang diharapkan warga bisa memberikan arahan, justru tidak hadir. Dalam eksekusi hari itu, pihak kepolisian dan keamanan PT.Silva berhasil merobohkan 74 rumah warga. Pihak kepolisian juga mengumumkan setelah pengusuran di Nanasan, dua bulan berikutnya pengusuran dilanjutkan ke wilayah Moro-Moro.

PT. Silva Inhutani Lampung sebagai pemegang Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri pertama kali mendapat izin pengelolaan kawasan register pada tahun 1991 dengan luas lahan 32.600 hektar. Pada tahun 1994, PT. Silva berdasarkan rekomendasi Gubernur Lampung dan Dirjen Pengusahaan Hutan mendapat perluasan lahan 10.500 hektar sehingga luas lahan seluruhnya menjadi 43.100 hektar. PT. Silva Inhutani diberi konsesi (izin hak pengolahan) selama 45 tahun.

PT. Silva saat itu mendapat izin pengolahan dari Kementerian Kehutanan melalui Surat Keputusan No.93/Kpts-II/1997. Dalam surat keputusan tersebut disebutkan

bahwa PT. Silva berkewajiban melakukan penataan batas areal kerja selambat-lambatnya dua tahun sejak izin dikeluarkan. PT. Silva diminta membuat Rencana Karya Pengusahaan Hutan Tanaman Industri (HPHTI) selambat-lambatnya 18 bulan, membuat Rencana Kerja Tahunan, membangun sarana dan prasarana yang diperlukan. PT. Silva juga harus melakukan penanaman sedikitnya sepersepuluh dari luas lahan dalam waktu lima tahun. Namun sejak 1999, tepat setelah dua tahun SK Menteri Kehutanan dikeluarkan, kegiatan operasional PT. Silva terhenti akibat krisis moneter yang melanda Indonesia. Ternyata PT. Silva tidak sepenuhnya menjalankan mandate konsesi. PT. Silva baru mengolah lahan sekitar 25 ribu hektar, yang ditanami pohon Akasia dan Sonokeling. Sisa lahan itu umumnya tidak terawat dengan baik, sebagian lain sudah dijadikan lahan perkebunan singkong dan pemukiman warga.

Melihat itu, Kementerian Kehutanan melalui SK. No.9983/Kpts-II/2002 mencabut izin pengolahan PT. Silva yang dinilai tidak layak membangun hutan tanaman industri baik secara teknis maupun finansial. PT. Silva juga tidak pernah menyerahkan rencana kerja tahunan sejak izin pengolahan diberikan pada 1999. Kondisi ini pula yang dimanfaatkan warga pendatang untuk berinisiatif membuka lahan yang dianggap tak berpemilik itu. Warga menganggap PT Silva tidak mampu mengelola lahan dengan banyaknya lahan yang ditelantarkan. PT. Silva ternyata kembali mengajukan permohonan izin pengolahan hutan industri kepada pihak Kementerian Kehutanan. Permohonan itu mendapat balasan dari Menteri Kehutanan dengan dikeluarkannya izin Hak Guna Usaha pada tanggal 27 Februari 2004 . Saat itu

kondisi permukiman warga sudah semakin banyak memenuhi kawasan Moro-Moro dan Simpang D Nanasan Kecamatan Sungai Buaya.<sup>39</sup>

Riwayat areal Kawasan Hutan Register – 45 di Kabupaten Mesuji (dahulu Kabupaten Tulang Bawang) Provinsi Lampung, merupakan lahan hibah yang diberikan oleh Bapak Bahusin kepada Pemerintah Belanda tahun 1940 seluas 33.500 Ha, sesuai dengan Besluit Resident Lampung Distrik Nomor 249 tanggal 12 April 1940 yang menyatakan bahwa di luar areal lahan yang dihibahkan seluas 33.500 Ha itu, terdapat 22 umbul yang tidak termasuk dihibahkan karena merupakan lahan usaha masyarakat. Tahun 1986-1987 dilakukan Pengukuran Tata Batas kawasan hutan Register 45 oleh Tim Tata Batas Tingkat II Lampung Utara untuk perluasan lahan HTI menjadi 43.100 ha (SK Menteri Kehutanan No. 785/KPTS-II/1993 pada tanggal 22 Nopember 1993), sehingga masyarakat yang ada di Talang Batu, yang meliputi Dusun Talang Gunung, Pelita Jaya dan Tanjung Harapan dipaksa meninggalkan dusun (digusur).<sup>40</sup>

Mulai dari sinilah terjadi konflik berkepanjangan antara masyarakat dengan pihak PT. Silva Inhutani.<sup>41</sup> Tahun 1991 keluar SK Menteri Kehutanan No. 688/Kpts-II/1991 yang memberikan izin HPHTI kepada PT. Silva Inhutani seluas 33.500 Ha. SK tersebut menegaskan bahwa terhadap kampung, tegalan dan lain-lain yang telah ada sebelumnya tidak masuk sebagai areal HPHTI (Hak Pengusahaan Hutan Tanaman

---

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Yusdiyanto, “*Hak Pilih dan Memilih Warga Negara Sebagai Constitutional Right (Kajian Kasus Moro-Moro di Kabupaten Mesuji)*” Jurnal Konstitusi, Pusat Kajian Konstitusi dan Perundang-Undangan Fakultas Hukum Universitas Lampung, Volume III Nomor 1, Juni, Lampung, 2011. hlm. 91.

<sup>41</sup> Bahan Rapat Kerja Komite I Dewan Perwakilan Daerah, Kunjungan Register 45, Kabupaten Mesuji, Provinsi Lampung, Februari 2011.

Industri). Tahun 1997 PT. Silva Inhutani menambah perluasan lahan, sehingga keluar lagi SK Menteri Kehutanan No. 93/Kpts-II/1997 yang menyatakan luas areal kawasan hutan register – 45 menjadi 43.100 Ha. SK ini menegaskan juga bahwa: Apabila di dalam areal HPHTI terdapat lahan yang telah menjadi tanah milik, perkampungan, tegalan, persawahan, atau telah diduduki dan digarap oleh pihak ketiga, maka lahan tersebut tidak termasuk dan dikeluarkan dari areal kerja dari HPHTI.

Tahun 1997 akibat krisis ekonomi masuklah penggarap/pendatang dan masyarakat transmigrasi yang terusir dari kawasan Gunung Balak Kabupaten Lampung Timur, setelah melihat adanya lahan terlantar di Register 45 (selanjutnya disebut masyarakat Moro-Moro Way Serdang).<sup>42</sup> Tahun 2002 keluar Keputusan Menteri Kehutanan yang mencabut ijin HPHTI PT. Silva Inhutani melalui SK Menhut No.9983/Kpts-II/2002, karena PT.Silva Inhutani dinilai tidak layak dalam melaksanakan kegiatan Pembangunan Hutan Tanaman Industri, baik dari segi teknis maupun finansial dan tidak pernah menyerahkan Rencana Kerja Tahunan dan Rencana Kerja Lima Tahunan sejak tahun 1999. Tahun 2004 Ijin HPHTI dipulihkan kembali melalui gugatan pengadilan Tata Usaha Negara, yang kemudian dikukuhkan melalui SK Menhut No.322/Menhut-II/2004, tetapi Pemberian Hak Pengusahaan HTI menjadi seluas 42.762 Ha.<sup>43</sup> PT.Silva Inhutani telah melakukan pelanggaran terhadap ijin yang diberikan yaitu penyalahgunaan lahan untuk penanaman komoditas yang bukan tanaman hutan industri melainkan tanaman semusim seperti nanas dan singkong.

---

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> *Ibid.*

Bahkan pernah memberikan hak pengelolaan hutan tersebut kepada pihak ketiga secara tidak sah yaitu kepada PT. BGM dan PT. Kencana Acit Indo Perkasa.

Implikasi Konflik Pertanahan terhadap seluruh masyarakat yang tinggal di register 45 dianggap sebagai perambah, sehingga tidak diberikan dokumen yang terkait dengan hak kependudukan seperti KTP, Akta Kelahiran, pencatatan perkawinan dan lain-lain, yang berimplikasi pada tertutupnya akses masyarakat terhadap perolehan pelayanan publik seperti hak untuk mendapatkan kesehatan, pendidikan, beras miskin (raskin), Bantuan Langsung Tunai (BLT), dan hak politik. Hal ini bertentangan dengan UU Administrasi Kependudukan dan UU HAM.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> *Ibid.*