

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Umum tentang Penghilangan

Penghilangan memiliki arti, Penghilangan berasal dari kata dasar hilang. Penghilangan memiliki arti dalam kelas *nomina* atau kata benda sehingga penghilangan dapat menyatakan nama dari seseorang, tempat, atau semua benda dan segala yang dibendakan.

Penghilangan berarti proses, cara, perbuatan menghilangkan; penghapusan; peniadaan.

2.2 Pengertian Umum tentang Hak Perempuan

Dalam *Kamus Umum Bahasa Indonesia*,¹ secara leksikal “hak dipilih” diuraikan sebagai hak untuk dipilih menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Namun, sebelum menguraikan tentang “hak dipilih”, terlebih dahulu diuraikan “hak pilih” sebagai hak untuk memilih wakil dalam Dewan Perwakilan Rakyat.

Pada bagian lain, dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia*,² pengertian “hak dipilih” diuraikan sejalan dengan pengertian “hak

¹ WJS. Poerwadarminta, 2003, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka. Cet. XV, Hlm. 339.

² Anton M. Moelyono, 1988, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, Hlm. 292; Bdk. Anonim, 2014, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, Edisi VII, Cet. IV, Hlm. 292

pilih”. Pengertian “hak dipilih” diuraikan sebagai hak untuk dipilih menjadi anggota (tentang Dewan Perwakilan Rakyat, dsb). Sedang “hak pilih” diuraikan sebagai hak warga negara untuk memiliki wakil dalam lembaga perwakilan rakyat yang merupakan salah satu unsur dalam sistem pemilihan umum yang demokratis. “Hak pilih” dibagi menjadi dua, yaitu: “hak pilih aktif” dan “hak pilih pasif”. “Hak pilih aktif” sebagai hak untuk memilih wakil dalam lembaga perwakilan rakyat. Sedang “hak pilih pasif” adalah hak untuk dipilih dan duduk dalam lembaga perwakilan rakyat.

Dalam kaitan dengan hak pilih aktif (hak memilih) dan hak pilih pasif (hak dipilih) wajib menenuhi berbagai persyaratan yang telah ditentukan.³ Persyaratan dimaksud sesuai Pasal 60 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 antara lain adalah sebagai berikut⁴:

- a) Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b) Berdomisili di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c) Cakap berbicara, membaca, dan menulis dalam bahasa Indonesia;
- d) Berpendidikan serendah-rendahnya SLTA atau sederajat;
- e) Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;
- f) Bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung ataupun tak langsung dalam G-30-S/PKI, atau organisasi terlarang lainnya;

³ Persyaratan sebagai dimaksud Pasal 60 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 sebagai obyek penelitian ini berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011-017/PUU- I/2003 pada tanggal 24 Februari 2003 dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

⁴ Pasal 60 Undang-Undang nomor 12 tahun 2013 tentang pemilihan umum

- g) Tidak sedang dicabut hak politiknya berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap;
- h) Tidak “sedang menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih”;
- i) Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan dari dokter yang kompeten; dan
- j) Terdaftar sebagai pemilih.

Pada bagian lain, dalam “Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008” Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51) persyaratan untuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam Pasal 12, sedang untuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur dalam Pasal 50. Untuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Daerah dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah persyaratannya hampir sama. Perbedaan hanya pada persyaratan: mencalonkan hanya 1 (satu) lembaga perwakilan, mencalonkan hanya di 1 (satu) daerah pemilihan, dan mendapat dukungan minimal dari pemilih dari daerah pemilihan yang bersangkutan untuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Daerah. Seding persyaratan untuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah: menjadi anggota Partai Peserta Pemilu, dicalonkan hanya 1 (satu) lembaga perwakilan, dan dicalonkan hanya di 1 (satu) daerah pemilihan.

Hak pilih warga negara, baik hak memilih maupun hak dipilih dalam Pemilihan Umum merupakan salah satu substansi penting dalam perkembangan demokrasi dan sekaligus sebagai bukti adanya eksistensi dan kedaulatan yang dimiliki rakyat dalam pemerintahan. Dengan demikian, hak pilih adalah hak warga negara untuk memilih wakil dan dipilih sebagai wakil di lembaga perwakilan rakyat melalui Pemilihan Umum yang demokratis.

Hak memilih dan hak dipilih merupakan hak yang dilindungi dan diakui keberadaannya dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945). Oleh karena itu setiap warga negara yang akan menggunakan hak tersebut dalam setiap Pemilihan Umum harus terbebas dari segala bentuk intervensi, intimidasi, diskriminasi dan segala bentuk tindak kekerasan yang dapat menimbulkan rasa takut untuk menyalurkan haknya dalam memilih dan dipilih dalam setiap proses Pemilihan Umum. Adapun ketentuan yang mengatur adalah Pasal 28C ayat (2), Pasal 28I ayat (1), dan ayat (5) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia diatur dalam Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 43 ayat (1) yang menjadi dasar hukum bagi setiap warga negara Indonesia untuk memiliki kebebasan untuk ikut serta menentukan wakil-wakil mereka, baik untuk duduk dalam lembaga legislatif maupun

dijadikan sebagai pimpinan lembaga eksekutif yang dilakukan melalui Pemilihan Umum.

Sejalan dengan uraian tersebut dapat dimaknai bahwa hak dipilih sebagai bagian dari hak pilih (hak pilih pasif) merupakan hak asasi manusia yang dapat diimplementasikan dalam Pemilihan Umum yang demokratis. Oleh karena itu setiap warga negara dalam menyalurkan dan menggunakan hak tersebut harus bebas dari intervensi, intimidasi, dan diskriminasi serta bebas dari segala bentuk tindak kekerasan yang dapat menghambat dan bahkan meniadakan hak tersebut.

2.2.1 Kompilasi HAM (Khusus Perempuan)

Ada 3 materi pokok dalam Kompilasi HAM Perempuan, yaitu : **Pertama**, *Convention on The Political Rights of Women* (UN 1952) yang telah diratifikasi oleh RI dengan UU No.68 Tahun 1958 tentang : Persetujuan Konvensi Hak-Hak Politik Kaum Wanita (Memori Penjelasan dalam Tambahan Lembaran Negara No. 1653), dan disetujui DPR dalam rapat pleno terbuka ke-82 tanggal 30 Juni 1958, hari Senin P 336/1958. Di dalam pasal 2 UU No.68/1958 tersebut berbunyi : “Kalimat terakhir Pasal VII dan Pasal X seluruhnya konsepsi hak-hak politik kaum wanita dianggap sebagai tidak berlaku bagi Indonesia dan direservasi oleh Indonesia”.

Kedua, *Convention on The Elimination of Discrimination of All Forms of Discrimination Against Women* (UN 1979) - Konvensi CEDAW,

Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita. Dengan disahkannya Konvensi CEDAW, pada tanggal 24 Juli 1984 dengan UU No.7 Tahun 1984, maka Indonesia sebagai negara peserta berkewajiban untuk mengimplementasikannya dalam perundang-undangan nasional. Dalam UU No.7 Tahun 1984, Indonesia mereservasi pasal 29 ayat 1 tentang : Penyelesaian Perselisihan mengenai Penafsiran atau Penerapan Konvensi. Dalam salah satu pertimbangan pada pembentukan Konvensi CEDAW bahwa : memperhatikan Deklarasi Universal tentang Hak-hak Asasi Manusia (DUHAM), HAM menegaskan asas mengenai tidak dapat diterimanya diskriminasi dan menyatakan bahwa semua manusia dilahirkan bebas dan sama dalam martabat dan hak, dan bahwa tiap orang berhak atas semua hak dan kebebasan, tanpa perbedaan apapun, termasuk perbedaan berdasarkan jenis kelamin.

Salah satu pertimbangan seperti yang disebutkan di atas adalah adanya “Deklarasi Hak Asasi Manusia (Universal Declaration of Human Rights) oleh suatu organisasi dunia yaitu: Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Walaupun secara yuridis suatu deklarasi tidak mengikat berdasarkan hukum internasional, namun negara mentaati secara moral dan disetujui menjadi acuan bagi Pembukaan UUD, dan UU lainnya.⁵

Konvensi CEDAW adalah salah satu perangkat hukum internasional yang bertujuan untuk melindungi hak asasi kaum perempuan, yang kenyataannya sifat kemanusiaan mereka belum menjamin akan

⁵ Meriam Budiardjo 1991, 41

pelaksanaan hak-haknya atau karena ia seorang perempuan. Mukadimah Konvensi CEDAW menyatakan bahwa: walaupun ada perangkat-perangkat lain, perempuan tetap tidak memiliki hak yang sama seperti laki-laki. Diskriminasi tetap berlangsung dalam masyarakat. Jadi Konvensi CEDAW merupakan perangkat internasional yang dirancang untuk memerangi kelangsungan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan yang tetap berlangsung sepanjang kehidupan perempuan (bidang hukum).

Menyadari akan hal-hal yang diskriminatif yang dihadapi perempuan, maka para aktivis perempuan dunia mengadakan Konferensi Dunia tentang "Wanita". Setelah beberapa kali kali diadakan, sejak diadakan di Mexico City 1975, Copenhagen 1980, Nairobi 1985 dan Beijing 1995, dan terakhir pada tahun 2005 (Millenium Development Goals/MDGs) serta beberapa kali survey dunia tentang Wanita Dalam Pembangunan serta sejumlah publikasi tentang Wanita di dunia, ternyata peran dan kedudukan perempuan masih memprihatinkan. Berbagai Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) diadakan, aktivis perempuan turut aktif, seperti: KTT tentang "Lingkungan Hidup" di Rio de Janerio (1992), tentang "HAM" di Wina (1993), "Kependudukan dan Pembangunan" di Kairo (1994), "Pembangunan Sosial" di Kopenhagen (1995), "Perumahan" di Istambul (1996), 13 Meriam Budiardjo 1991, 41 Issue Gender dalam pembangunan dimasukkan dalam agenda sebagai upaya untuk meningkatkan kedudukan dan peran perempuan sebagai mitra sejajar lakilaki atau untuk pencapaian kesetaraan dan keadilan gender dalam

pembangunan pada tingkat dunia. KTT yang perlu disoroti berkaitan dengan HAM adalah Konferensi Dunia tentang Hak Asasi Manusia di Wina Tahun 1993, yang dalam paragraf operatifnya menyebutkan bahwa: **”HAM dari perempuan dan anak perempuan adalah bagian dari HAM yang tidak dapat dicabut, integral dan tidak dapat dipisahkan”**.

Rumusan materi yang melandasi semua butir-butir yang terkandung dalam pasal-pasal Konvensi dapat dilihat dalam pasal 1 yang memberikan pengertian tentang diskriminasi. Dengan diskriminasi terhadap wanita dimaksudkan setiap perbedaan, pengucilan atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin yang mempunyai pengaruh atau tujuan. Untuk mengurangi, menghapuskan pengkuan, penikmatan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau apapun lainnya oleh kaum wanita terlepas dari status perkawinan mereka atas dasar persamaan antara pria dan wanita.

Beberapa pasal dari Konvensi CEDAW yang merupakan substansi pokok adalah pasal 2 sampai dengan pasal 16 yang mewajibkan negara peserta, untuk:

- Mengutuk diskriminasi terhadap wanita dalam segala bentuknya (Pasal 2).
- Menjalankan semua upaya yang tepat, termasuk pembuatan UU berkenaan dengan semua bidang kehidupan, terutama bidang politik, sosial, ekonomi dan budaya (Pasal 3).

- Mengakselerasi persamaan de facto antara laki-laki dan perempuan dan apabila persamaan telah tercapai, maka tindakan tersebut dihapuskan/affirmative action (Pasal 4).
- Mengupayakan untuk merubah pola-pola tingkah laku pria dan wanita dengan tujuan supaya terhapus semua prasangka dan kebiasaan serta praktek-praktek lainnya yang didasarkan pada ide tentang inferioritas atau superioritas salah satu jenis kelamin atau pada anggapan-anggapan streatip pokok tentang peranan pria dan wanita (Pasal 5a).
- Menjamin bahwa dalam pendidikan keluarga haruslah tercakup pemahaman yang tepat dari kehamilan sebagai fungsi sosial dan pengakuan mengenai asuhan dan perkembangan anak sebagai tanggung jawab bersama pria dan wanita dengan pengertian bahwa dalam semuanya kepentingan anaklah yang merupakan pertimbangan utama (Pasal 5b).
- Mengupayakan untuk pembuatan undang-undang yang memberantas semua perdagangan wanita (Pasal 6).
- Menjalankan semua upaya untuk meniadakan diskriminasi terhadap wanita dalam kehidupan politik dan publik (Pasal 7).
- Menjalankan upaya semua wanita berkesempatan mewakili pemerintah dan bekerja dalam organisasi internasional tanpa diskriminasi (Pasal 8).

- Khusus memuat ketentuan-ketentuan mengenai kewarganegaraan dalam kaitan dengan perkawinan (Pasal 9).
- Menjamin bahwa pria dan wanita diberikan kesempatan yang sama dalam bidang pendidikan (Pasal 10).
- Meniadakan diskriminasi di bidang pekerjaan (Pasal 11).
- Memperoleh pelayanan kesehatan (Pasal 12).
- Mengadakan upaya supaya menghapuskan diskriminasi dalam bidang ekonomi (Pasal 13).
- Memberikan perhatian pada masalah-masalah wanita pedesaan (Pasal 14)
- Memperoleh persamaan dengan pria di depan hukum (Pasal 15).
- Menghapuskan segala bentuk diskriminasi terhadap wanita dalam segala hal yang berkaitan dengan perkawinan dan hubungan-hubungan dalam keluarga (Pasal 16).
- Pasal 17 – 28 menentukan tentang bagaimana pembentukan dan mekanisme kerja komite CEDAW. Pasal 29 yang diriservasi menentukan tentang perselisihan antara dua atau lebih negara peserta mengenai penafsiran dan penerapan Konvensi. Larangan diskriminasi yang spesifik menjadi substansi CEDAW adalah hak politik, perkawinan dan keluarga serta pekerjaan.

UU No.7 Tahun 1984 yang merupakan aturan yang mengesahkan berlakunya Konvensi CEDAW tidak dapat secara langsung

diimplementasikan, pengaturan secara langsung tersebar dalam peraturan perundang-undangan nasional, baik merevisi UU yang telah ada seperti UU Perkawinan, KUHP, KUHPA, UU Ketenagakerjaan, UU Pemilihan Umum, UU Partai Politik, UU Pendidikan, UU Kewarganegaraan, UU Kesehatan, UU Usaha Kecil dan Menengah dan membentuk UU yang belum ada pengaturannya seperti UU Perlindungan Anak UU No.23 Tahun 2002 dan UU Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (UU No.23 Tahun 2004) serta serangkaian UU lainnya yang meliputi pengaturan tentang semua kehidupan manusia. Namun yang perlu dicermati dan ditindaklanjuti terhadap UU yang telah berlaku adalah, apakah semua UU tersebut memihak kepada kepentingan salah satu jenis kelamin saja (bias gender)⁶.

Yang urgen untuk melindungi korban perdagangan (Trafficking) perempuan dan anak seperti yang diamanatkan Konvensi CEDAW (pasal 6) adalah pembentukan UU Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (UUPPTPO). Pada saat ini RUU-nya sedang dibahas Tim PANJA DPR dan Pemerintah. UU ini sangat diharapkan disahkan segera, karena maraknya praktek-praktek eksploitasi dalam berbagai bentuk, baik fisik, seksual, psikis yang sangat merugikan kaum perempuan.

⁶ Kerangka kerja yang dikenalkan Sarah Longwe, yang digunakan Grace yang ditulis dalam :”The Challenge of Empowering Rural Women”, dimana kerangka kerja tersebut mempunyai 5 indikator keberhasilan, yaitu : Kesejahteraan (Welfare), Akses (Access), Pengetahuan (Conscientisation), Partisipasi (Participation) dan Kontrol (Control). Lihat buku “Voices for Change”, book-project in Women Management 1998, Printed by Elanders novum AB, Gothenburg, tahun 2001.

Ketiga, *Declaration on the Elimination of Violence Against Women* (UN 1973). Deklarasi Penghapusan KTP disetujui PBB dengan Resolusi 48/104 tanggal 20 Desember 1993. Dalam deklarasi tersebut definisi KTP pasal 1 menyebutkan bahwa : tindakan kekerasan adalah kekerasan berbasis gender yang ditujukan kepada perempuan baik berupa fisik, sex, atau psikologi, tekanan mental, termasuk pengekangan kebebasan yang terjadi baik dalam kehidupan pribadi atau politik.

Kompilasi HAM khusus untuk perempuan yang diadopsi dalam hukum nasional masing-masing Negara peserta adalah semata-mata untuk memberikan perlindungan kepada kaum perempuan yang mempunyai kedudukan yang rentan untuk mendapat perlakuan diskriminatif, jadi bukanlah hal yang diskriminatif. Hal tersebut sesuai dengan pasal 4 (1), Konvensi CEDAW (affirmative action) yang berbunyi :

“Pembuatan peraturan-peraturan khusus sementara oleh Negara-negara peserta yang ditujukan untuk mempercepat persamaan defakto antara pria dan wanita, tidak dianggap diskriminasi seperti ditegaskan dalam Konvensi yang sekarang ini dan sama sekali tidak harus membawa konsekuensi pemeliharaan norma-norma yang tak sama atau terpisah, maka peraturan ini dihentikan jika tujuan persamaan kesempatan dan perlakuan telah tercapai”.

Untuk lebih dapat memahami dan mengoperasionalkan hak-hak perempuan dalam kehidupan keluarga, masyarakat, bernegara, bahkan antar negara, maka sistem hukum kita seyogyanya tidak mendiskriminasikan perempuan. Hak-hak politik, perkawinan, ketenagakerjaan, pendidikan, kesehatan dan hak dibidang hukum, diatur dalam UU No.39 Tahun 1999 (UU HAM), yaitu :

Pasal 46 : Sistem pemilihan umum, kepartaian, pemilihan anggota badan legislatif, dan sistem pengangkatan di bidang eksekutif, yudikatif, harus menjamin keterwakilan wanita sesuai persyaratan yang ditentukan.

Pasal 47 : Seorang wanita yang menikah dengan seseorang pria berkewarganegaraan asing tidak secara otomatis mengikuti status kewarganegaraan suaminya tetapi mempunyai hak untuk mempertahankan, mengganti, atau memperoleh kembali status kewarganegaraannya.

Pasal 48 : Wanita berhak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran di semua jenis, jenjang dan jalur pendidikan sesuai dengan persyaratan yang telah ditentukan.

Pasal 49 : (1) Wanita berhak untuk memilih, dipilih, diangkat dalam pekerjaan, jabatan, dan profesi sesuai dengan persyaratan dan peraturan perundang-undangan.

(2) Wanita berhak untuk mendapatkan perlindungan khusus dalam pelaksanaan pekerjaan atau profesinya terhadap hal-hal yang dapat mengancam keselamatan dan atau kesehatannya berkenaan dengan fungsi reproduksi wanita.

(3) Hak khusus yang melekat pada diri wanita dikarenakan fungsi reproduksinya, dijamin dan dilindungi oleh hukum.

Pasal 50 : Wanita yang telah dewasa dan atau telah menikah berhak untuk melakukan perbuatan hukum sendiri, kecuali ditentukan lain oleh hukum agamanya.

Pasal 51 : (1) Seorang istri selama dalam ikatan perkawinan mempunyai hak dan tanggung jawab yang sama dengan suaminya atas semua hal yang berkenaan dengan kehidupan perkawinannya, hubungan dengan anak-anaknya, dan hak pemilikan serta pengelolaan harta bersama.

(2) Setelah putusnya perkawinan, seorang wanita mempunyai hak dan tanggung jawab yang sama dengan mantan suaminya atas semua hal yang berkenaan dengan anak-anaknya, dengan memperhatikan kepentingan terbaik bagi anak.

(3) Setelah putusnya perkawinan, seorang wanita mempunyai hak dan tanggung jawab yang sama dengan mantan suaminya atas semua hal yang berkenaan dengan harta bersama tanpa mengurangi hak anak, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2.3 Tinjauan Umum tentang Calon Gubernur

Gubernur adalah jabatan politik di Indonesia. Gubernur merupakan kepala daerah untuk wilayah provinsi.

Kata "gubernur" bisa berasal dari bahasa Portugis "*governador*", bahasa Spanyol "*gobernador*", atau bahasa Belanda "*gouverneur*". Bentuk Belanda ini mirip dengan bentuk bahasa Perancis dan arti harafiahnya adalah "pemimpin", "penguasa", atau "yang memerintah".

Gubernur dipilih bersama wakilnya dalam satu paket pasangan yang dipilih secara langsung oleh rakyat di provinsi setempat untuk masa jabatan 5 tahun, sehingga dalam hal ini gubernur bertanggung jawab kepada rakyat. Gubernur terpilih kemudian dilantik oleh Presiden, dan dapat juga dilantik oleh Mendagri atas nama Presiden. Selain itu, gubernur juga berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi bersangkutan, sehingga dalam hal ini, gubernur bertanggung jawab kepada presiden. Dan kewenangan gubernur diatur dalam UU No 32 Tahun 2004 dan PP No 19 Tahun 2010.

Pada dasarnya, gubernur memiliki tugas dan wewenang memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD provinsi.

Gubernur bukanlah atasan bupati atau wali kota, namun hanya sebatas membina, mengawasi, dan mengkoordinasi penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Hubungan pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten dan kota bukan subordinat, di mana masing-masing pemerintahan daerah tersebut mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, berupa penyerahan wewenang kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

2.4 Tinjauan Umum tentang Daerah Istimewa Yogyakarta

Ketika dwi-tunggal Sukarno-Hatta memproklamasikan kemerdekaan Republik Indonesia, 17 Agustus 1945, status dan posisi Kesultanan Yogyakarta adalah kerajaan merdeka. Kerajaan yang oleh kolonial Belanda diberi otoritas penuh untuk mengurus wilayah sendiri. Ini berbeda dengan kerajaan lain di Nusantara yang telah ditaklukkan Belanda langsung di hilangkan kewenangan dan kedaulatan. Merujuk ketentuan hukum internasional. Yogyakarta sebenarnya memiliki hak untuk membentuk sebuah negara baru setelah tidak adanya Belanda. Sukarno sebagai Presiden Indonesia saat itu mengerti sekali situasi ini dan berpikir bahwa Yogyakarta bisa lepas dari kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Melalui salah seorang anggota PPKI GBPH Purboyo diperoleh informasi bahwa Sultan tetap setia kepada Republik Indonesia. Berdasarkan informasi tersebut dua hari setelah proklamasi tepatnya

pada tanggal 19 Agustus 1945, Sukarno mengirimkan surat kepada Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII yang isinya sebagai berikut:

“ Kami presiden “ Republik Indonesia, menetapkan: Ingkeng Sinuwan Kanjeng Sultan Hamengku Buwono, Senopati Ing Ngalongo, Abdurrahman Sayidin Panatogomo, Kalifatullah Ingkang Kaping IX Ing Ngayogyakarta Hadiningrat, pada kedudukannya, Dengan kepercayaan bahwa Sri Paduka Kanjeng Sultan akan mencurahkan segala pikirannya, tenaga, jiwa, dan raga, untuk kesamatan daerah Yokyakarta sebagai bagian dari pada Republik Indonesia.”

“ Kami, Presiden Rebuplik Indonesi, menetapkan: Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Ario Paku Alam VIIIIngkang Kaping VIII, pada kedudukannya, Dengan kepercayaan bahwa Sripaduka Kanjeng Gusti akan mencurahkan segala pikiran, tenaga, jiwa, dan raga, untuk keselamatan Daerah Yogyakarta sebagai dari pada Republik Indonesia.”

Tetapi, surat yang dikenal sebai Piagam kedudukan ini ditahan selama 18 hari, menunggu sikap Sultan dan Paku Alam, apakah akan bergabung menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia atau membentuk negara baru seperti yang dipikirkan oleh Sukarno.

Tanggal 5 September 1945, setelah mendengar pendapat Komite Nasional Indonesia Daerah Yogyakarta (KNID) Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII (dengan isi yang sama, berbeda dalam hal subjek dan kedudukan) mengeluarkan amanat yang menyatakan bergabung dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Isi dari amanat tersebut adalah:

“ Sri Paduka Ingkeng Sinuwun Kangdjeng Sultan Kami Hemengku Buwono IX, Sultan Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat menjatakan: 1. Bahwa Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat jang bersifat keradjaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia, 2. Bahwa kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat, dan oleh karena itu berhubung dengan keadaan pada dewasa ini segala urusan pemerintahan dalam Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat mulai saat ini berada di tangan Kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnja Kami Pegang Seluruhnja, 3. Bahwa perhubungan antara Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat dengan Pemerintah Pusat Negara Republik Indonesia, bersifat langsung dan kami bertanggung jawab Negeri kami Langsung kepada Presiden Republik Indonesia. Kami memerintahkan supaja segenap penduduk dalam Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat mengindahkan Amanat kami ini.”⁷

Sukarno setuju dengan amanat tersebut dan kemudian pada tanggal 6 September 1945 oleh Menteri Negara Sartono dan A.A Maramis piagam kedudukan tersebut diatas disampaikan dan inilah awal mula pengakuan keistimewaan Yogyakarta sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia⁸. Sebagai pijakan hukum yang lebih kuat, Pemerintah tertanggal 4 Maret 1950, mengeluarkan Undang-undang No. 3 Tahun 1950 tentang pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, yang kemudian mengalami dua kali perubahan, Yakni Undang-undang No. 19 Tahun 1950 dan Undang-undang No. 9 Tahun 1955.

Lahirnya Kasultanan Ngayogyakarta pada tahun 1755 merupakan hasil dari Perjanjian Giyanti yang mengakhiri perang saudara antara Pangeran Mangkubumi (yang kelak menjadi Hamengku Buwono I)

⁷ Alaysius Soni BL de Rosari, *Sebuah Ijab Kabul, “Monarki Yogya” Inkonstitusional*”, Cek. 1.(Jakarta: PT Kompas Media Nusantara,2011), hlm. 62-66

⁸ Atmakusuma, *Tahta untuk Rakyat* ,(Jakarta: Gremidia, 1982), hlm. 64-65

dengan Paku Buwono III yang berlangsung selama sembilan tahun (1746-1755). Perang saudara yang terjadi akibat dari Paku Buwono III ingkar atas janji memberikan konsesi daerah Sukowati (Sragen sekarang) ketika Mangkubumi membantu penumpasan pemberontakan yang dilakukan oleh Raden Mas Said. Perjanjian Giyanti inilah yang menjadi dasar pengangkatan Pangeran Mangkubumi oleh Gubernur Jenderal Belanda sebagai Sultan Hamengku Buwono (HB) I dengan gelar *Sultan Amangkubuwono Senopati Ingalaga Abdul Rahman Sahedin Panatagama Kulifatullah* (Raffles, 2008: 581). Adapun wilayah kekuasaannya meliputi sebagian dari kerajaan yang dalam butir perjanjian Giyanti disebut sebagai daerah yang dipinjamkan oleh VOC (*Vereenigde Oostindische Compagnie*) kepadanya.

Begitu pula dengan kelahiran Kadipaten Pakualaman pada tahun 1813 yang tidak bisa dipisahkan dengan terjadinya peristiwa pergolakan politik di Kasultanan Ngayogyakarta. Pergolakan ini berakhir setelah terjadinya perjanjian antara Pangeran Naotokusumo (Paku Alam I) dengan Gubernur Jenderal Hindia-Inggris, Thomas Stamford Raffles pada tanggal 13 Maret 1813. Perjanjian yang menjadi dasar berdirinya Kadipaten Pakualaman dengan Pangeran Notokusumo, yang merupakan saudara dari Sri Sultan HB III, sebagai rajanya. Wilayah kekuasaannya meliputi sebagian wilayah di dalam kota dan sebagian di daerah sebelah barat Kasultanan Yogyakarta (Adikarto). Pada pasal 2 Perjanjian Raffles disebutkan bahwa wilayah yang diberikan Kerajaan Inggris kepada Paku Alam I seluas 4000 cacah. Pada tanggal 17 Maret 1813, Pangeran

Notokusumo naik takhta untuk pertama kalinya dan bergelar Pangeran Adipati Paku Alam I. Pengukuhan dilakukan oleh Pemerintah Inggris.

Fakta sejarah ini membuktikan bahwa Keistimewaan Yogyakarta, pertama, bukan hadiah dari negara Indonesia. Kedua, sebagaimana istilah yang digunakan pihak Keraton Yogyakarta selama ini, keistimewaan adalah ijab kabul antara para penguasa Yogyakarta dengan para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan ijab kabul ini pula kedudukan gubernur dan wakil gubernur otomatis melekat pada Sultan dan Paku Alam yang bertakhta.⁹

Dalam perjalanannya, perumusan regulasi mengenai keistimewaan Provinsi Istimewa Yogyakarta semakin mendesak dengan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut:

1. Pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur yang masih melahirkan kontroversi karena tidak memiliki kejelasan aturan, sehingga membutuhkan instrumen hukum baru yang jelas;
2. Pengaturan mengenai substansi keistimewaan masih belum dirumuskan secara jelas, karena Undang-undang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta lebih pada label dibandingkan substansi;

⁹ Aloysius Soni BL de Rosari, *Sebuah Ijab Kabul "Monarki Yogya" Inkonstitusional?*, Cet. 1, (Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2011), hlm. 66.

3. Perkembangan politik Indonesia pada aras-aras nasional menunjukkan masih tersendat-sendatnya reformasi.¹⁰

2.5 Tinjauan Umum tentang Negara demokrasi

Berbicara Pilkada di Indonesia tidak terlepas dari makna demokrasi, karena sistem Pilkada sangat erat dengan makna demokrasi, seperti yang diatur dalam UUD RI 1945 bahwa Pilkada dilaksanakan secara demokrasi.¹¹ Demokrasi, secara historis dimengerti melalui model partisipasi politik langsung yang melibatkan warga yang telah dewasa dalam proses politik.¹² Sejarah demokrasi tidak terlepas dari pembahasan mengenai bentuk pemerintahan suatu negara (*form of goveenment*). Berdasarkan teori dalam ilmu negara, terdapat sekurangnya enam teori: Teori Klasik¹³, Teori Modern¹⁴, Teori Monarki,¹⁵ Teori Oligarki¹⁶, Teori Autokrasi¹⁷ dan Teori Demorasi.¹⁸

¹⁰ *Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta, Monograph on Politics And Government Vol. 2*, (Yogyakarta: Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gadjah Mada dan Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah, 2008), hlm. 8.

¹¹ Pasal 18 ayat (4) “gubernur, bupati, dan wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokrasi”

¹² Hendra Nurtjahjo, **filsafat demokrasi, Bumi Aksara**, Jakarta, 2008, hlm.44.

¹³ Isrok, dkk, Ilmu Negara (**Berjalan dalm Dunia Abstrak**), UB Press, Malang, 2012, hlm. 51-54.

¹⁴ Ibid., hlm. 54-55. Terdapat 4 tokoh dalam Teori Modern. Machiavelli menyebutkan 2 bentuk pemerintahan: Kerajaan dan Republik, Jellinek yang membedakan antara Monarki dan Republik berdasarkan Psikologis dan Yuridis. Leon Duguit menyebutkan 2 bentuk pemerintahan: Monarki dan Republik dengan pembedaan tertentu. Kerenburg membedakan antara monarki, Republik, dan Negara Pemimpin Otoriter.

¹⁵ Ibid., hlm. 55. Berdasarkan Teori terdapat 3 jenis bentuk pemerintahan yakni Monarji Absolut (Monokrasi), Monarki Konstitusional (Oligarki), dan Monarki Parlementer.

¹⁶ Ibid. Terdapat 2 bentuk pemerintahan yakni Aristokrasi dan Lutokrasi.

¹⁷ Ibid., hlm. 56. Autokrasi merupakan pemerintahan yang dipimpin oleh satu orang.

Secara istilah demokrasi berasal dari kata Yunani, ¹⁹ *demos* yang berarti rakyat dan *kratos* yang berarti wewenang atau memerintah. Secara sederhana demokrasi dapat dimaknai sebagai kewenangan rakyat untuk memerintah atau rakyat memilih wewenang/ kedaulatan untuk memerintah.²⁰ Abraham Lincoln mendefinisikan demokrasi sebagai *government of the people, by the people, for the people*²¹. Pada abad ke-19, demokrasi mengalami perluasan. *Schumpeterian* berpendapat bahwa demokrasi dimaknai sebagai proses pengambilan keputusan kolektif dalam memilih kandidat yang mengakui jabatan politis melalui pemilihan umum yang bebas, jujur, dan adil²². *United States Information Agency* berpendapat bahwasanya demokrasi merupakan pemerintahan oleh rakyat dengan kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau melalui wakil yang dipilih dalam proses pemilihan bebas.²³ Menurut International Commission of Jurist demokrasi merupakan bentuk pemerintahan yang memberikan hak

¹⁸ Ibid., hlm. 56-57. Terdapat 4 sudut pandang dalam Teori Demokrasi yakni sudut pandang: penyalur kehendak rakyat, Idiologi, titik perhatiannya, dan demokrasi modern.

¹⁹ Gregorius Sahda, Op.Cit., hlm. 11.

²⁰ Mc Clenaghan: "Macruder's American Government" dalam Ibid, hlm. 12

²¹ Gregorius Sahdan, ibid., Abraham Lincoln menyatakan bahwa demokrasi merupakan kekuasaan politik tertinggi (*supreme political authority*) Yang pegang oleh rakyat (kedaulatan/sovereignty ada ditangan). Rakyat berhak memerintah, sehingga pemerintahan yang demokratis adalah pemerintahan yang memiliki mandat untuk memerintah rakyat (*democratic government by and with the consent of the people*)

²² Gregorius Sahdan, ibid. Hlm. 13. Demokrasi berdasarkan definisi *Schumpeterian* meliputi dua deminsi. *Pertama*, menyangkut kontestan. Kontestan yang terlibat dalam pemilihan umum berkesempatan untuk menarik dukungan dari orang lain dan menaati aturan bersama (*rule of the game*). Kedua, sebagai lahan untuk mengukur keterlibatan warga negara dalam proses politik.

²³ Yudi Widagdo Harimurti, **Partai politik dan pemerintahan Demokrasi**, Green Mind Community (Tim Penulis), Op.Cip., hlm. 141

membuat keputusan politik kepada warga negara melalui wakil yang dipilih melalui proses pemilihan yang bebas.²⁴

Menurut **Ivor Jennings** demokrasi diartikan sebagai pemerintah dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat.²⁵ Sedangkan menurut **Robert Dahl** mengatakan suatu sistem dikatakan demokrasi bisa memenuhi persyaratan antara lain ada akuntabilitas, rotasi kekuasaan rekuetmen politik secara terbuka pemilu dan menikmati hak-hak dasar,²⁶

Robert Dhal mencatat beberapa kelebihan demokrasi dibandingkan dengan rezim politik yang lain, yaitu : *Pertama*, demokrasi menolong mencegah tumbuhnya pemerintahan oleh kaum otokrat yang kejam dan licik; *kedua*, demokrasi menjamin bagi warga negara sejumlah hak asasi yang tidak diberikan dan tidak dapat diberikan oleh sistem-sitem yang tidak demokrasi ; *Ketiga* demokrasi menjamin kebebasan pribadi yang lebih luas sebagai warga negara daripada arternatif lain yaang memungkinkan; *Keempat*, demokrasi membantu orang-orang untuk melindungi kepentingan pokok mereka; *kelima*, hanya pemerintahan yang demokrasi yang dapat memberikan kesempatan sebesar-besarnya bagi orang-orang untuk menggunakan kebebasan menentukan nasibnya sendiri, yaitu untuk hidup dibawah hukum yang mereka pilih sendiri; *Keenam*, hanya pemerintahan yang demokrasi yang dapat memberikan kesempatan sebesar-besarnya untuk menjalankan tanggung jawab moral;

²⁴ Meriam Budiharjo: “**Dasar-dasar Ilmu Politik**” dalam ibid.

²⁵ Robert A. Dahl. **On democracy** , (new delhi affiliated east-west) 2001, hlm 8

²⁶ Robert A. Dahl. Ibid hal.

Ketujuh, demokrasi membantu perkembangan manusia lebih total daripada alternatif lain yang memungkinkan; *Kedelapan*, hanya pemerintah yang demokrasi yang dapat membantu perkembangan kadar persamaan politik yang relative tinggi; *Kesembilan*, negara-negara demokrasi perwakilan modern tidak pernah berperang satu sama yang lain; *Kesepuluh*, negara-negara dengan pemerintahan yang demokratis cenderung lebih makmur dari pada negara-negara dengan pemerintahan yang tidak demokratis.²⁷

Sidney Hook, juga berpendapat bahwa demokrasi merupakan bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung berdasarkan atas kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.²⁸

Melihat definisi tersebut, nilai demokrasi sangat baik apabila diterapkan di Negara hukum yang melaksanakan kedaulatan rakyat seperti Negara Indonesia, amun apabila melihat pernyataan aristoteles bahwa demokrasi merupakan system pemerintahan dan politik yang sangat buruk.²⁹ Karena akan mudah tergelincir menjadi *mobokrasi dan anarki*. Namun ketika melihat zaman yang sangat modern sekarang ini, tidak ada negara yang ingin disebut sebagai negara tidak demokrasi, atau bukan Negara demokrasi, tidak ada Negara yang ingin disebut sebagai negara tidak demokrasi, atau bukan Negara demokrasi, kedadipun sangat

²⁷ Robert A. Dahl Ibid liat juga Didik Sukriono “ **Menggagas Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia**” Jurnal Konstitusi, Vol. II, No. 1, Juni 2009 hlm 9

²⁸ Didik Sukrisno Ibid, hlm 9

²⁹ Mukhti Fadjar, **Pemilu, Perselisihan hasil pemilu dan demokrasi, (membangun demokrasi)**. Malang, Setara Press. 2013 hlm 25

bermacam-macam dengan tambahan yang beraneka, seperti demokrasi rakyat, demokrasi terpimpin, demokrasi liberal, demokrasi proletar, demokrasi pancasila, dan sebagainya, hal itu membuktikan bahwa sistem demokrasi sangat dibutuhkan dalam menjalankan suatu negara.

2.6 Tinjauan Umum tentang Demokrasi Modern

Dalam konteks Indonesia, akar ketatanegaraan Indonesia modern dapat dilacak dari hukum tatanegara adat yang pernah berlaku di kerajaan-kerajaan atau kesultanan-kesultanan yang pernah hidup di wilayah nusantara. Oleh karena itu mempelajari hukum positif diperlukan sebagai bagian dari upaya ketatanegaraan Indonesia modern serta mengenali identitas bangsa Indonesia yang senantiasa tumbuh dan berkembang dalam keberagaman.

Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui system keterwakilan. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi serta berpartisipasi secara Konstruktif. Kerangka hukum harus adil dalam melaksanakan tanpa pandang bulu, terutam hukum untuk hak asasi manusia (HAM).

Menurut Amirmachmud, sebagaimana dikutip oleh Moh.Mahfud MD, mengatakan bahwa negara (dengan bentuk pemerintahan) demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau sudut organisasi ia (demokrasi) berarti

pengordinasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada ditangan rakyat .³⁰

Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota (*city state*) Yunani Kuno

(Abad VI sampai Abad III SM)⁵ merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. 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. Ketentuan-ketentuan demokrasi hanya

berlaku untuk warga negara yang resmi yang hanya merupakan bagian kecil saja

⁴Miriam Budiardo, 2013, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Edisi Revisi), Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, Cet. IX, Hlm. 105; Lihat juga dalam C.F. Strong, 2004, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Kajian tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia* (Penerjemah: Derta Sri Widowatie, dkk dari *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited London, 1966), Bandung, Nusamedia, Hlm. 240 menguraikan bahwa demokrasi diartikan sebagai “bentuk pemerintahan yang kekuasaannya dalam mengambil keputusan untuk suatu negara ditetapkan secara sah, bukan menurut golongan atau beberapa golongan, tetapi menurut anggota- anggota dari suatu komunitas sebagai keseluruhan”. Hal ini penting ditegaskan pada awal pembahasan tentang persoalan pemilihan, sebab terkadang demokrasi digunakan untuk menunjuk kekuasaan “rakyat” sebagai lawan dari “golongan”. Sebenarnya, kata *demos* dalam bahasa Yunani menggambarkan jumlah yang banyak, yang berbeda artinya dengan jumlah yang sedikit. Kata *demos* sendiri cenderung menunjukkan rakyat sebagai keseluruhan.

⁵Menurut MacIver di Yunani sebetulnya tidak dikenal kata yang searti dengan istilah modern “negara”. Hanya “kota” polis yang dikenal dan mudah akan salah mengintrepretasikan apa yang dimaksudkan jika menerjemahkannya sebagai negara. Pada “masyarakat kota” bukan kepada “negara kota”. Lihat dalam MacIver, 1984, *Negara Modern* (Penerjemah Moertono dari Mac Iver, *The Modern State*, New York,

³⁰ Moh.Maffud MD, **Demokrasi dan konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan** , Reneka cipta, cet.II, Jakarta 2003: hlm.19

Oxford University Press), Jakarta, Aksara Baru, Hlm. 83; Bdk. Robert A. Dahl, 2001, *Perihal Demokrasi: Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat* (Penerjemah: A. Rahman Zainuddin dari Robert A. Dahl, 1999, *On Democracy*, Yale University Press), Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, Hlm. 15-1

dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri atas budak belian dan pedagang asing demokrasi tidak berlaku.⁶

Dalam perkembangan selanjutnya dimana gagasan demokrasi Yunani dapat dikatakan hilang dari muka dunia Barat waktu bangsa Romawi yang sedikit banyak masih kenal kebudayaan Yunani dikalahkan oleh suku bangsa Eropa Barat dan benua Eropa memasuki Abad Pertengahan (600-1400). Masyarakat Abad Pertengahan dicirikan oleh struktur sosial yang feodal (hubungan antara *vassal* dan *lord*) yang kehidupan sosial dan spiritualnya dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama lainnya. Dilihat dari sudut perkembangan demokrasi Abad Pertengahan menghasilkan dokumen yang penting, yaitu *Magna Charta* (Piagam Besar, 1215). *Magna Charta* merupakan semi kontrak antara beberapa bangsawan dan Raja John dari Inggris dimana untuk pertama kali seorang raja yang berkuasa mengikatkan diri untuk mengakui dan menjamin beberapa hak dan *priveleges* dari bawahannya sebagai imbalan untuk penyerahan dana bagi keperluan perang dan sebagainya.⁷

Selanjutnya pada permulaan Abad XVI di Eropa Barat muncul negara-negara nasional (*national state*) dalam bentuk yang modern. Eropa Barat mengalami beberapa perubahan sosial dan kultural yang menyiapkan jalan untuk memasuki zaman yang lebih modern dimana

akal dapat memerdekakan diri dari pembatasan- pembatasannya. Dua kejadian ini ialah Renaissance (1350-1600) yang terutama

⁶*Ibid.*, Hlm. 109.

⁷*Ibid.*

berpengaruh di Eropa Selatan seperti Italia dan Reformasi (1500-1650) yang banyak mendapat pengikutnya di Eropa Utara seperti di Jerman dan Swiss.⁸

Renaissance dan Reformasi merupakan dua aliran pemikiran yang sangat berpengaruh dan mempengaruhi perkembangan pemikiran dunia selanjutnya, khususnya di Eropa Barat.

Bahkan dikatakan bahwa kedua aliran pemikiran tersebut menyiapkan orang Eropa Barat untuk dalam masa 1650-1800 mengalami masa *Aufklarung* (Abad Pemikiran atau Abad Pencerahan) beserta Rasionalisme, suatu aliran pikiran yang ingin memerdekakan pikiran manusia dari batas-batas yang ditentukan oleh Gereja dan mendasarkan pemikiran atas akal (*ratio*) semata-mata. Kebebasan berpikir membuka jalan untuk meluaskan gagasan ini di bidang politik. Timbullah gagasan bahwa manusia mempunyai hak-hak politik yang tidak boleh diselewengkan oleh raja dan mengakibatkan dilontarkannya kecaman-kecaman terhadap raja yang menurut pola yang sudah lazim pada masa itu mempunyai kekuasaan tak

terbatas.⁹ Namun, dalam perkembangan selanjutnya kekuasaan raja yang absolut

tersebut telah mulai ada pembatasan-pembatasan. Hal ini didasarkan atas suatu teori rasionalistis yang umumnya dikenal sebagai kontrak sosial (*social contract*). Salah satu asas dari gagasan kontrak sosial ialah bahwa dunia dikuasai oleh hukum yang timbul dari alam (*nature*) yang

mengandung prinsip-prinsip keadilan yang

⁸*Ibid.*, Hlm. 109-10.

⁹*Ibid.*, Hlm. 110.

universal; artinya berlaku untuk semua waktu serta semua manusia, apakah ia raja, bangsawan, atau rakyat jelata. Hukum ini dinamakan hukum alam (*natural law, ius naturale*). Unsur universalisme inilah yang diterapkan pada masalah-masalah politik.¹⁰

Pada hakikatnya teori-teori kontral sosial merupakan usaha untuk mendobrak

dasar pemerintahan absolut dan menetapkan hak-hak politik rakyat. Filsuf-filsuf yang mencetuskan gagasan ini antara lain John Locke dari Inggris (1632-1704) dan Montesquieu dari Prancis (1689-1755). Menurut John Locke bahwa hak-hak politik mencakup hak atas hidup, hak atas kebebasan, dan hak atas milik (*life, liberty and property*). Sedangkan Montesquieu mencoba menyusun suatu sistem yang dapat menjamin hak-hak politik yang kemudian dikenal dengan istilah *Trias*

Politika. Ide-ide bahwa manusia mempunyai hak-hak politik menimbulkan Revolusi Prancis pada akhir Abad XVIII serta Revolusi Amerika melawan Inggris. Selanjutnya sebagai akibat dari pergolakan tersebut, maka pada akhir Abad XIX gagasan mengenai demokrasi mendapat wujud yang konkret sebagai program dan sistem politik. 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*).¹¹

¹⁰*Ibid.*, Hlm. 111.

¹¹*Ibid.*, Hlm. 111-12.

Demokrasi yang telah berkembang ditandai bangkitnya kemerdekaan individu, adanya kesamaan hak dan hak pilih yang berlaku bagi semua warga menjadi *trend* akhir Abad XIX. Sebagai akibat dari keinginan untuk menyelenggarakan hak-hak politik secara efektif timbullah gagasan bahwa cara yang terbaik untuk membatasi kekuasaan pemerintahan ialah dengan suatu konstitusi. Konstitusi menjamin hak-hak politik dan menyelenggarakan pembagian kekuasaan negara sedemikian rupa sehingga kekuasaan eksekutif diimbangi oleh kekuasaan parlemen dan lembaga-lembaga hukum. Gagasan ini

dinamakan konstitusionalisme (*constitutionalism*), sedangkan negara yang menganut gagasan

ini dinamakan *Constitutional State* atau *Rechtsstaat*.¹²

Menurut Miriam Budiardjo, gagasan konstitusionalisme dimana undang-undang dasar dipandang sebagai suatu lembaga yang mempunyai fungsi khusus, yaitu menentukan dan membatasi kekuasaan pemerintah di satu pihak dan di pihak lain menjamin hak-hak asasi warga negaranya. Undang-undang dasar dianggap sebagai perwujudan dari hukum tertinggi yang harus dipatuhi oleh negara dan pejabat-pejabat pemerintah sekalipun, sesuai dengan dalil:

Pemerintahan

berdasarkan hukum, bukan oleh manusia (*Government by laws, not by men*).¹³

¹²*Ibid.*, Hlm. 112; Bdk. Khusus terkait pembahasan *Rechtsstaat* dan *Rule of Law* diuraikan dalam Subbab 1.7.1

¹³*Ibid.*, Hlm. 112-13. Menurut Sutandyo Wignjosobroto ide konstitusionalisme bertumbuh kembang di bumi aslinya Eropa Barat dapat dipulangkan kedua esensinya. Esensi pertama ialah konsep negara hukum (atau di negeri-negeri yang terpengaruh oleh sistem hukum Anglo Saxon disebut *rule of law*) yang menyatakan bahwa kewibawaan hukum secara universal mengatasi kekuasaan negara, dan sehubungan dengan itu hukum akan mengontrol politik (dan tidak sebaliknya). Esensi kedua ialah konsep hak-hak sipil warga negara yang mengatakan bahwa

Dalam perkembangan selanjutnya muncul gagasan perlunya untuk merumuskan secara yuridis pembatasan kekuasaan pemerintah. Pembatasan-pembatasan dimaksud oleh ahli-ahli hukum Eropa Barat Kontinental, seperti Immanuel Kant (1724-1804) dan Freidrich Julius

Stahl (1802-1861) menyebut dengan istilah *Rechtsstaat*. sedangkan ahli hukum Anglo Saxon seperti Albert Venn Dicey (1835-1922) menyebut dengan istilah *Rule of Law*. Pembatasan tersebut intinya bertumpu pada supremasi hukum (*supremation of the law*), adanya kedudukan yang sama dihadapan hukum (*equality before the law*), tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan, dan terjaminnya hak asasi manusia. Gagasan- gagasan tersebut sekaligus menjadi prinsip-prinsip negara hukum (*Rechtsstaat*) dan *Rule of Law* dalam arti negara hukum klasik.

Sejalan dengan perkembangan demokrasi, politik dan hak asasi manusia di negara-negara Eropa Barat, Amerika, negara-negara Asia dan negara-negara di belahan dunia lainnya, meletusnya Perang Dunia I (1914-1920) dan disusul Perang Dunia II (1939-1945) memicu dan mengetuk perhatian dan kepedulian masyarakat dunia terhadap dampak buruk langsung dari Perang Dunia tersebut. Penghormatan, penyelamatan dan perlindungan terhadap kebebasan, kesetaraan, dan keadilan sebagai nilai-nilai hak asasi manusia semakin mengedepan dan menjadi fokus

perhatian masyarakat dunia. Dalam kondisi seperti itu di penghujung Perang

kebebasan warga negara dijamin oleh konstitusi dan kekuasaan negara pun akan dibatasi oleh konstitusi, dan kekuasaan itu pun hanya mungkin memperoleh legitimasinya dari konstitusi saja. Lihat dalam Sutandyo Wignjosoebroto, 2002, *Op.Cit.*, Hlm. 405.

Dunia tersebut, Negara Republik Indonesia sebagai negara yang lama mengalami penindasan dari penjajahan kolonialisme memproklamasikan kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945. Segala bentuk penindasan, keterkungkungan, ketidakbebasan, perlakuan tidak adil dan diskriminatif sekaligus harapan untuk mewujudkan cita hukum dan tujuan pendirian Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tercermin nilai-nilai kemanusiaan, kesetaraan, keadilan, kebebasan dan kesejahteraan yang tidak lain adalah nilai-nilai hak asasi

manusia.¹⁴ Nilai-nilai tersebut sekaligus merupakan nilai-nilai yang menjadi

landasan filosofis bangsa Indonesia yang berdasarkan Pancasila. Meski tidak implementatif, nilai-nilai tersebut menjadi muatan materi yang terkandung dalam pasal-pasal Batang Tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terutama Pasal 27 sampai dengan Pasal 34.

Pada bagian lain masyarakat dunia melalui Majelis Umum Perserikatan Bangsa Bangsa (MU PBB) telah memproklamasikan Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia (*Universal Declaration of Human Rights*) pada tanggal 10

Desember 1948. Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia terdiri atas 30 pasal memuat pokok-pokok hak asasi manusia dan kebebasan

dasar. Dengan demikian, di dalamnya tidak saja mencakup hak sipil dan hak politik (Hak Sipol) melainkan juga hak ekonomi, sosial, dan budaya (Hak Ekosob). Bahwa hak-hak yang

¹⁴Hesti Arwiwulan Sochmawardiah, 2013, *Diskriminasi Rasial dalam Hukum HAM: Studi tentang Diskriminasi terhadap Etnis Tionghoa*, Jakarta, Genta Publishing, Hlm. 235.

tercantum dalam Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia ini merupakan bentuk pengakuan terhadap hak asasi manusia secara tertulis yang keberadaannya diakui oleh hampir seluruh negara di dunia. Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia ini merupakan instrumen hukum internasional yang memuat pokok-pokok tentang hak asasi manusia dan kebebasan dasar, seperti: mengakui adanya persamaan hak-hak atas seluruh individu dimana seluruh individu tersebut berhak atas kemerdekaan, kesetaraan, keadilan, kebebasan, keselamatan, dan kesejahteraan dirinya. Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia ini dimaksudkan juga sebagai acuan umum hasil pencapaian dari sebuah kesepakatan untuk semua rakyat dan bangsa untuk terjaminnya pemenuhan, pengakuan, penghormatan, penegakan dan perlindungan hak-hak manusia secara universal dan efektif.

Dalam konteks hak pilih dan hak dipilih sebagai hak politik, dalam Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia secara tegas diuraikan dalam Pasal 21¹⁵ sebagai berikut:

Ayat (1): Setiap orang berhak turut serta dalam pemerintahan negerinya sendiri, baik dengan langsung maupun dengan perantaraan wakil-wakil yang dipilih dengan bebas.

Ayat (2): Setiap orang berhak atas kesempatan yang sama untuk diangkat dalam jabatan pemerintahan negerinya.

Ayat (3): Kemauan rakyat harus menjadi dasar kekuasaan pemerintah; kemauan ini harus dinyatakan dalam pemilihan-pemilihan berkala yang jujur dan yang dilakukan menurut hak pilih yang

¹⁵Ian Brownlie (Penyunting.), 1993, *Dokumen-Dokumen Pokok Mengenai Hak Asasi Manusia* (Penerjemah: Beriansah), Jakarta, Universitas Indonesia (UI Press), Hlm. 31-32.

bersifat umum dan berkesamaan, serta dengan pemungutan suara yang rahasia ataupun menurut cara-cara yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara.

Ketentuan Pasal 21 Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia dapat dimaknai bahwa setiap orang mempunyai hak dan kedudukan yang sama dalam pemerintahan (jabatan-jabatan pemerintahan) dan hal ini dilakukan melalui suatu pemilihan umum yang demokratis berlangsung secara umum, langsung, bebas dan rahasia. Kedudukan dalam pemerintahan yang diperoleh melalui suatu pemilihan umum sifatnya tidak diskriminatif. Setiap orang (warga negara) mempunyai hak dan kesempatan yang sama.

Keberadaan Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia tersebut sangat berpengaruh dan telah menjadi penyemangat bagi *faunding*

fathers bangsa ini. Sebelumnya Indonesia memberlakukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (mulai berlaku dari tanggal 18 Agustus 1945 sampai dengan 27 Desember 1949), namun selanjutnya terutama dalam penyusunan Konstitusi Republik Indonesia Serikat yang berlaku menggantikan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (berlaku dari 27 Desember 1949 sampai dengan 15 Agustus 1950) dan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (berlaku dari tanggal 15 Agustus 1950 sampai dengan 5 Juli 1959)¹⁶

¹⁶Dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat, pengaturan tentang hak asasi manusia terdapat dalam Bagian V yang berjudul: “Hak-Hak dan Kebebasan-Kebebasan Dasar Manusia.” Pada bagian tersebut terdapat 27 pasal, dari Pasal 7 sampai dengan Pasal 33. Pasal-pasal tentang hak asasi manusia yang isinya hampir keseluruhannya serupa dengan Konstitusi Republik Indonesia Serikat yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950. Di dalam Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950, pasal-pasal tersebut juga terdapat dalam Bagian V yang

dipengaruhi oleh suasana kebatinan Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi manusia. Ketentuan Pasal 21 Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia seolah-olah telah begitu saja “diadopsi” menjadi materi pasal-pasal dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950.¹⁷ Adapun pasal-pasal yang dimaksud dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat adalah Pasal 22 dan Pasal 34. Pasal 22 menentukan:

Ayat (1): Setiap warga negara berhak turut serta dalam pemerintahan dengan langsung atau dengan perantaraan

wakil-wakil yang dipilih dengan bebas menurut cara yang ditentukan dalam undang-undang.

Ayat (2):Setiap warga negara dapat diangkat dalam tiap-tiap jabatan pemerintahan.

.
.

.

.

Sedangkan Pasal 34 menentukan:

Kemauan rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa; kemauan itu dinyatakan dalam pemilihan berkala yang jujur dan dilakukan menurut hak pilih yang sedapat mungkin bersifat umum dan berkesamaan, serta dengan pengungutan suara yang rahasia ataupun menurut cara yang menjamin kebebasan mengeluarkan suarat.

Dalam Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950, pasal-pasal dimaksud adalah Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 35. Adapun Pasal 23 dapat disebut sebagai berikut:

berjudul “Hak-Hak dan Kebebasan Dasar Manusia”. Bagian ini terdiri dari 28 pasal, dari Pasal 7 sampai dengan Pasal 34 dalam Satya Arinanto, 2011, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Hlm. 10.

¹⁷Dalam hal ini, Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa “jaminan terhadap hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 sesungguhnya merupakan *copy paste* dari Konstitusi Republik Indonesia Serikat” dalam Majda El-Muhtaj, 2012, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia: Dari UUD 1945 sampai dengan Amandemen UUD 1945 Tahun 2002*. Jakarta, Kencana Prenada Media Group, Cet. IV, Hlm. vii.

Ayat (1): Setiap warga negara berhak turut serta dalam pemerintahan dengan langsung atau dengan perantaraan wakil-wakil yang dipilih dengan bebas menurut cara yang ditentukan oleh undang-undang.

Ayat (2): Setiap warga negara dapat diangkat dalam tiap-tiap jabatan Pemerintahan.

Sedangkan Pasal 35 bunyinya sebagai berikut:

Kemauan Rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa; kemauan itu dinyatakan dalam pemilihan berkala yang jujur dan yang dilakukan menurut hak pilih yang bersifat umum dan berkesamaan, serta dengan pemungutan suara yang rahasia ataupun menurut cara yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara.

Dengan mencermati pasal-pasal hak politik (hak pilih dan hak dipilih), baik dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat maupun Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 menunjukkan bahwa suasana euforia terhadap nilai kebebasan, kesetaraan, keadilan, dan kesejahteraan yang menjadi nilai dasar kemanusiaan sekaligus sebagai hak asasi manusia yang baru diraih oleh bangsa Indonesia sangat dipengaruhi oleh nilai hak asasi manusia sebagaimana tertuang dalam Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi manusia. Namun demikian, suasana tersebut tidak berlangsung lama. Melalui Dekrit Presiden Republik Indonesia tanggal 5 Juli 1959 dituangkan dalam Keputusan Presiden Nomor 150 Tahun 1959 (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 1959), maka Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan berlaku lagi dan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 dinyatakan tidak

berlaku.¹⁸ Dengan kembalinya Indonesia ke Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka sebagai konsekuensi logis ketentuan hak asasi manusia sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi berlaku lagi.

Delapan belas tahun setelah dicetuskan Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia (DUHAM), Perserikatan Bangsa-Bangsa mengeluarkan *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)* atau Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (KIHSP) pada tanggal 16 Desember 1966.¹⁹

Pada prinsipnya substansi dari Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan

Politik adalah memberikan jaminan perlindungan dan kebebasan terhadap hak sipil (*civil liberties*) dan hak politik yang esensial atau mengandung hak-hak demokratis bagi semua orang. Kovenan ini menegaskan mengenai jaminan terhadap hak-hak dan kebebasan individu yang harus dihormati oleh semua negara.²⁰ Kovenan yang terdiri atas 53 (lima puluh tiga) pasal ini memang fokus terkait dengan hak-hak sipil dan hak-hak politik, termasuk kewajiban negara untuk memberikan jaminan, perlindungan, dan pemenuhan terhadap hak-hak tersebut. Di antara 53 (lima puluh

tiga) pasal tersebut, ketentuan hak pilih dan hak dipilih diatur dalam Pasal 25

¹⁸Subandi Al Marsudi, 2003, *Pancasila dan UUD '45 dalam Paradigma Reformasi* (Edisi Revisi), Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, Cet. III, Hlm. 110 Lihat juga Hesti Arwiwulan Sochmawardiah., 2013, *Ibid.*, Hlm. 189.

¹⁹Indonesia telah meratifikasi *International Covenant Civil and Political Rights (ICCPR)* melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik) pada tanggal 28 Oktober 2005 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 119).

²⁰*Ibid.*, Hlm. 190.

Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik dan sekaligus sebagai penegasan terhadap hak-hak sipil dan hak-hak politik (hak pilih dan hak dipilih) sebagaimana diatur dalam Pasal 21 Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia. Adapun ketentuan Pasal 25 bunyinya sebagai berikut:

Setiap warga negara mempunyai hak dan kesempatan, tanpa perbedaan apa pun seperti yang tersebut dalam Pasal 2, dan tanpa pembatasan yang tidak wajar:

- (a) Ikut serta dalam menjalankan segala urusan umum, baik secara langsung maupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas;
- (b) Memberikan suara dalam pemilihan dan dipilih pada pemilihan berkala dan dengan hak pilih yang sama dan universal serta diadakan melalui pemungutan suara secara rahasia, yang menjamin adanya pernyataan bebas dari kehendak para pemilih;
- (c) Mendapatkan pelayanan umum, atas dasar persyaratan dan persamaan umumnya di negerinya.

Ketentuan Pasal 25 Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik tersebut dapat dimaknai bahwa setiap warga negara

mempunyai hak dan kesempatan yang sama dan tanpa ada perbedaan dalam menjalankan hak-hak politik dalam hal ini hak pilih dan dipilih. Ketentuan tersebut juga menegaskan larangan terhadap berbagai bentuk diskriminasi dalam menggunakan hak pilih dan hak dipilih.

Dalam perkembangan berikutnya bahwa keberadaan Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 Tentang Hak Asasi Manusia yang ditetapkan dalam Sidang Istimewa MPR pada tanggal 13 November 1998 menunjukkan tekad bangsa dan negara Indonesia terhadap perhormatan, penegakan, pemenuhan, pemajuan, dan

perlindungan terhadap hak asasi manusia. Dalam TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 tersebut, paling tidak ada dua hal yang ditegaskan. *Pertama*, kepada Lembaga-Lembaga Tinggi Negara dan seluruh Aparatur Pemerintah untuk menghormati, menegakkan dan menyebarluaskan pemahaman mengenai hak asasi manusia kepada seluruh masyarakat. *Kedua*, kepada Presiden Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk meratifikasi berbagai instrumen Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang hak asasi manusia.

Tidak berselang lama setelah TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 tersebut, pada tanggal 23 November 1999 terbit Undang-Undang Nomor 39 Tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia

Tahun 1999 Nomor 165). Undang-undang yang bersifat *lex specialis* tentang hak asasi manusia ini diakui bahwa pengaturannya ditentukan dengan berpedoman pada Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa, Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita, Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hak-Hak Anak, dan berbagai instrumen internasional lain yang mengatur tentang hak asasi manusia. Dengan demikian, nampaklah bahwa materi maupun muatan pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tersebut tidak saja merupakan cerminan dari pasal-pasal pokok TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 melainkan juga pasal-pasal pokok dari Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia dan Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik.

Khusus terkait pasal-pasal pokok dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dan Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik dimaksud tercermin dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999, terutama pada “Bagian Kedelapan” terkait “Hak Turut Serta dalam Pemerintahan” Pasal 43 menyebutkan:

Ayat (1): Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan.

Ayat (2): Setiap warga negara berhak turut serta dalam pemerintahan dengan langsung atau dengan perantaraan wakil yang dipilihnya dengan bebas, menurut cara yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Ayat (3): Setiap warga negara dapat diangkat dalam setiap jabatan pemerintahan.

Pengakuan hak asasi manusia oleh negara dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah Perubahan sangat kuat. Materi muatan hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan semula hanya berisi 7 (tujuh) butir ketentuan (pasal), Pasal 27 sampai dengan Pasal 34 yang juga tidak sepenuhnya dapat disebut sebagai jaminan hak asasi manusia. Terkait dengan keberadaan pasal-pasal tersebut, dalam hal ini pernyataan tegas disampaikan Moh. Mahfud MD bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak memuat secara ketat materi-materi yang secara substansial harus ada pada setiap

konstitusi yakni perlindungan hak asasi manusia²¹, namun sekarang telah bertambah secara signifikan, sehingga perumusannya menjadi sangat lengkap dan menjadikan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan salah satu undang-undang dasar yang paling lengkap memuat perlindungan hak asasi manusia.²²

Sebagai *constitutional rights*, di samping sarat dengan pengaturan hak asasi manusia beserta jaminannya, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga melahirkan lembaga-lembaga baru, yaitu: Komisi Yudisial, Mahkamah Konstitusi, Dewan Perwakilan Daerah, Pemerintah Daerah, dan Komisi Pemilihan Umum sebagai amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan Ketiga.

Bahwa pengaturan tentang hak asasi manusia diatur dalam Pasal 27 dan secara khusus diatur dalam Bab XA “Hak Asasi Manusia”, dari Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di samping memberi kedudukan yang sama kepada setiap warga, baik dalam kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan serta kesempatan yang sama dalam pemerintahan juga perintah larangan terhadap perlakuan diskriminatif. Hak-hak konstitusional (*constitutional rights*) tersebut sebagaimana dinyatakan

bahwa: “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan

²¹Moh. Mahfud MD, 2000, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Yogyakarta, Rineka Cipta, Cet. II, Hlm. 141.

²²Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jilid II), Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Hlm.104-105
Lihat juga dalam Jimly Asshiddiqie, 2009, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta, PT Bhuana Ilmu Populer, Hlm. 433.

pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya” (Pasal 27 ayat (1), dan “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan“ (Pasal 28D ayat (3), maka oleh karena itu “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum” (Pasal 28D ayat (1), dan selanjutnya bahwa “Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu” (Pasal 28I ayat (2).

Jaminan terhadap pelaksanaan hak asasi manusia tersebut sepenuhnya menjadi kewajiban dan tanggung jawab negara, terutama pemerintah. Jaminan tersebut diamanatkan dalam Pasal 28I ayat (4) yang menyatakan bahwa “Perlindungan, pemajuan, penegakan, pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah”. Selanjutnya “Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan” (Pasal 28I ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945).

Sebagaimana diuraikan di atas, keberadaan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara untuk melaksanakan pemilihan

umum secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Dalam hal ini, anggota Dewan Perwakilan

Rakyat²³, anggota Dewan Perwakilan Daerah²⁴, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat.²⁵ Bahkan Presiden dan Wakil Presiden pun dalam satu pasangan dipilih secara langsung oleh rakyat,²⁶ di samping Gubernur, Bupati dan Walikota.²⁷ Dengan mekanisme pemilihan langsung tersebut, tidak lain merupakan pencerminan konkret dari kedaulatan rakyat yang tidak saja diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melainkan juga berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-

²³Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan Kedua menentukan: Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.

²⁴Pasal 22C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan Ketiga menentukan: Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.

²⁵Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan Ketiga menentukan: Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

²⁶Pasal 6A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan Ketiga menentukan: Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

²⁷Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan Kedua ditentukan: Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Pemilihan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) tidak dimasukkan ke dalam ketentuan Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam kerangka kedaulatan rakyat, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, selanjutnya diubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125), dalam Pasal 56 ayat (1) telah memuat regulasi bersejarah pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diubah menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59).

Undang Dasar.” Dengan ketentuan tersebut dapat dimaknai bahwa pemilik kedaulatan Negara Republik Indonesia adalah rakyat. Dalam mewujudkan kedaulatan rakyat tersebut dapat dilakukan melalui sistem demokrasi, baik langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu menggunakan hak pilih dan hak dipilih merupakan pencerminan dari kedaulatan rakyat dan sekaligus sebagai bagian dari hak asasi manusia.