

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Konsep Negara Hukum, Demokrasi dan Pemilihan Umum**

##### **1. Konsep Negara Hukum**

###### **a. Negara Hukum**

Pemikiran tentang negara hukum dimulai ketika seorang filsuf Yunani kuno Plato mengetengahkan konsep penyelenggaraan negara yang baik. Plato menyebutkan sebuah negara yang baik hanya akan bisa diatur berdasarkan aturan-aturan (hukum) yang baik. Negara demikian disebutnya dengan istilah *nomoi*, sebuah kata yang berasal dari kata *nomos* dalam bahasa Yunani yang berarti hukum alam atau hukum kodrat. Sementara itu seorang filsuf Romawi kuno yang bernama Cicero (106-43 SM) juga pernah mengatakan bahwa di mana ada masyarakat disitu pasti ada hukum (*Ubi Societas Ibi Ius*). Ungkapan itu menunjukkan bahwa setiap manusia dimanapun mereka berada selalu terikat pada aturan-aturan atau norma-norma kehidupan (hukum kodrat).<sup>5</sup>

Negara hukum (*rechtsstaat*) adalah konsep yang berparadigma bahwa negara dan alat kekuasaannya (pemerintah) tak dibenarkan bertindak atas kekuasaannya belaka, melainkan harus ditumpukan pada dasar kebenaran hukum yang telah dpositifkan ialah undang-undang yang pada gilirannya berdiri tegak di atas kebenaran hukum undang-undang yang paling dasar, ialah Undang-Undang Dasar.<sup>6</sup> Dalam sebuah negara demokrasi, pemilu presiden dan pemilu legislatif,

---

<sup>5</sup> Aloysius R. Entah, Indonesia: Negara Hukum yang Berdasarkan Pancasila, *Journal UNNES*, Volume 2, Nomor 1, 2016, hal. 533-534.

<sup>6</sup> Winarno, *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan*, (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2013), hlm. 138.

termasuk pemilihan kepala daerah merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat untuk berperan aktif dalam penyelenggaraan negara.<sup>7</sup>

Konsepsi negara hukum *rechstaat* penegakan hukum yang ditulis dalam UU sesuai dengan *legisme* bahwa hukum identik dengan UU sehingga ada “kepastian hukum.” Bagi konsepsi negara hukum *the rule of law*, penegakan hukum bukan berarti penegakan hukum tertulis, tetapi yang terpenting adalah penegakan keadilan hukum, sehingga penegakan hukum bukan yang ditulis dalam UU semata, bahkan hukum tertulis tersebut lebih diterima untuk disimpangi oleh hakim jika memang dirasakan tidak memenuhi rasa keadilan hukum.

Dua tokoh yang mengembangkan unsur negara hukum yaitu Friedrich Julius Stahl dan Albert Venn Dicey. Menurut Friedrich Julius Stahl unsur-unsur negara hukum *rechstaat* ada 4 (empat) yang penting dalam sebuah negara yang taat terhadap hukum, antara lain:

- 1) Hak-hak asasi manusia;
- 2) Pemisahan/pembagian kekuasaan;
- 3) Setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang telah ada; dan
- 4) Adanya peradilan administrasi yang berdiri sendiri.

Unsur negara hukum menurut Albert Venn Dicey mewakili dari kalangan ahli hukum Anglo Saxon, memberikan 3 (tiga) ciri utama sebagai unsur-unsur negara hukum *the rule of law*, yaitu:

---

<sup>7</sup> Hanum Hapsari, Dilema Pelarangan Mantan Narapidana Korupsi Mendaftarkan Diri Sebagai Calon Legislatif, *Journal UNNES* Volume 4 Nomor 2 Tahun 2018, hlm. 137.

- 1) Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang akan dihukum jika melanggar hukum;
- 2) Bahwa setiap orang sama di depan hukum, baik selaku pribadi maupun dalam kualifikasi pejabat negara; dan
- 3) Terjaminnya hak-hak manusia oleh UU dan keputusan-keputusan pengadilan.<sup>8</sup>

#### **b. Negara Hukum Indonesia**

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Negara hukum Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan nilai-nilai Pancasila yang merupakan falsafah dan dasar negara. Pancasila sebagai dasar negara yang merupakan cerminan dari jiwa bangsa Indonesia, haruslah menjadi sumber hukum dari semua peraturan hukum yang ada. Menurut Azhary,<sup>9</sup> meskipun konsep Negara Hukum Indonesia yang pernah dikemukakan dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum dilakukan perubahan, erat sekali hubungannya dengan konsep *rechstaat*, yaitu konsep Negara Hukum Eropa Kontinental, tetapi konsep Negara Hukum Indonesia sebetulnya bukanlah tipe *rechstaat*. Tipe Negara Hukum Indonesia juga bukan tipe *rule of law*, meskipun unsur-unsur *rechstaat* dan *rule of law* dapat ditemukan dalam Negara Hukum Indonesia. Menurut Azhary, ciri-ciri Negara Hukum Indonesia berdasarkan Pancasila adalah:

- 1) Adanya hubungan yang erat antara agama dan negara;
- 2) Bertumpu pada prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa;

---

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Buana Ilmu, 2007), hlm. 311.

<sup>9</sup> Azhary, 1995, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, (Jakarta: UI Press, 1995), hlm. 97-98.

- 3) Menganut kebebasan beragama dalam arti positif;
- 4) Atheisme tidak dibenarkan serta komunisme dilarang; dan
- 5) Menganut asas kekeluargaan sekaligus kerukunan.

Padmo Wahyono merumuskan ada 5 (lima) unsur Negara Hukum Pancasila, yaitu:<sup>10</sup>

- 1) Pancasila merupakan sumber hukum nasional yang berarti bahwa bangsa Indonesia menghendaki satu sistem hukum nasional yang dibangun atas dasar wawasan kebangsaan, wawasan nusantara, dan wawasan Bhinneka Tunggal Ika;
- 2) MPR mempunyai kewenangan untuk mengubah dan menetapkan UUD yang melandasi segala peraturan perundang-undangan di bawahnya, yang mana UU dibuat oleh DPR dan Presiden yang menunjukkan prinsip legislatif khas Indonesia;
- 3) Pemerintah berdasarkan sistem konstitusional;
- 4) Adanya persamaan di depan hukum; dan
- 5) Adanya kekuasaan kehakiman yang bebas dan tidak memihak.

Penerapan konsep *the rule of law* juga diperlukan untuk membuat konsep negara hukum (*rechstaat*) menjadi lebih dinamis dan mampu menghadapi dinamika perubahan yang terjadi di masyarakat. Namun pada tataran praksis, diperlukan adanya komitmen tegas dan nyata, agar hak-hak konstitusional (*constitutional rights*) masyarakat dapat dijaga dan dipertahankan. Selain itu, penerapan konsep *rule of law* dalam kerangka negara hukum seharusnya

---

<sup>10</sup> Padmo Wahyono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, (Jakarta: In-Hill Co, 1989), hlm. 153.

difokuskan pada kemandirian pengadilan, sehingga tidak terdapat lagi intervensi otoritas yang melemahkan penegakan hukum.<sup>11</sup>

Konsep negara hukum yang dianut dalam UUD 1945 adalah negara hukum yang aktif/dinamis. Model negara hukum seperti ini menjadikan negara sebagai pihak yang aktif berorientasi pada pemenuhan dan perwujudan kesejahteraan rakyat sesuai dengan prinsip *welvaarstaat*. Sebab ciri yang melekat pada negara hukum Indonesia sejalan dengan tujuan berdirinya negara Indonesia, yaitu perlindungan terhadap segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; pemajuan kesejahteraan umum, pencerdasan kehidupan bangsa, dan keikutsertaan dalam memelihara ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.<sup>12</sup> Rumusan tersebut menunjukkan bahwa tujuan negara Indonesia adalah negara kesejahteraan yang mempunyai jangkauan lebih luas dari negara hukum material menurut konsep barat.

Dalam negara hukum material, tujuan yang ingin dicapai adalah kemakmuran materi semata. Sedangkan dalam negara kesejahteraan Indonesia, tujuan yang ingin dicapai adalah kesejahteraan dalam bidang ekonomi dan spiritual, selamat dan sejahtera dalam kehidupan dunia dan akhirat. Semua harus dicapai dengan selalu berpedoman dan sejalan dengan nilai-nilai luhur Pancasila. Selain itu, rumusan tujuan negara Indonesia, tidak hanya dalam jangkauan kesejahteraan secara nasional, tetapi juga meliputi turut menciptakan kedamaian serta kesejahteraan di dunia internasional. Posisi negara hukum Indonesia dalam hal ini

---

<sup>11</sup> Jeffry Alexander Ch. Likadja, Memaknai Hukum Negara (*Law Through State*) dalam Bingkai Negara Hukum (*Rechtsstaat*), *Jurnal Hasanuddin Law Review*, Vol. 1 No. 1, April 2015, hlm. 85.

<sup>12</sup> Zulkarnain Ridlwan, Negara Hukum Indonesia Kebalikan *Nachtwachterstaat*, *Jurnal Ilmu Hukum Fiat Justitia*, Vol. 5 No. 2, Mei-Agustus 2012, hlm. 150.

adalah merupakan salah satu lembaga pendukung untuk melaksanakan fungsi mencapai tujuan negara, di samping lembaga-lembaga negara lainnya.<sup>13</sup>

Kini yang lebih penting adalah sejauh mana negara hukum Indonesia telah berhasil mendukung mewujudkan tujuan negara kesejahteraan Indonesia, misalnya dalam masalah penegakan hukum. Penyelesaian masalah penegakan hukum tidaklah semudah seperti menarik satu garis lurus antara dua titik, karena banyak faktor-faktor non hukum yang mempengaruhi. Tentu dalam menanggulangi masalah ini tidak mudah. Oleh karena itu tujuan mencerdaskan bangsa amat penting, bangsa yang cerdas agar tidak mudah dibodohi penguasa negara, pejabat yang cerdas dan jujur berani mengatakan yang benar, sehingga tujuan negara kesejahteraan selamat kehidupan dunia dan akhirat akan lebih mudah tercapai.<sup>14</sup>

## **2. Demokrasi**

### **a. Konsep Demokrasi**

Demokrasi merupakan tatanan hidup bernegara yang menjadi pilihan negara-negara di dunia pada umumnya. Demokrasi lahir dari tuntutan masyarakat barat akan persamaan hak dan kedudukan yang sama di depan hukum. Hal ini terjadi karena pada masa sebelum adanya deklarasi Amerika dan Perancis, setiap warga dibeda-bedakan kedudukannya baik di depan hukum maupun dalam tatanan sosial masyarakat.<sup>15</sup> Pengertian tentang demokrasi dapat dilihat dari tinjauan bahasa (etimologis) dan istilah (terminologis). Secara etimologis, “demokrasi” berasal dari dua kata yang berasal dari bahasa Yunani Kuno, yaitu

---

<sup>13</sup> Maleha Soemarsono, Negara Hukum Indonesia Ditinjau dari Sudut Teori Tujuan Negara, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 37, No. 2, April-Juni 2007, hlm. 320.

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm. 321.

<sup>15</sup> Benny Bambang Irawan, Perkembangan Demokrasi di Negara Indonesia, *Jurnal Hukum dan Dinamika Masyarakat*, Vol. 5 No. 1, Oktober 2007, hlm. 54.

*demos* yang berarti rakyat, dan *cratos* atau *cratein* yang berarti pemerintahan, sehingga dapat disimpulkan sebagai pemerintahan rakyat. Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Demokrasi bila ditinjau dari terminologis, sebagaimana dikemukakan para ahli, misalnya:<sup>16</sup>

- 1) Joseph A. Schmeter, bahwa demokrasi adalah suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik di mana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.
- 2) Henry B. Mayo, bahwa demokrasi merupakan suatu sistem politik yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.

Berdasarkan pendapat di atas, maka dapat ditarik suatu pengertian dasar bahwa demokrasi merupakan suatu sistem pemerintahan di mana kekuasaan berada di tangan rakyat, yang mengandung tiga unsur, yaitu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Pemerintahan dari rakyat mengandung pengertian bahwa pemerintah yang berdaulat adalah pemerintah yang mendapat pengakuan dan didukung oleh rakyat. Legitimasi suatu pemerintahan sangat penting karena dengan legitimasi tersebut, pemerintahan yang berdaulat dapat

---

<sup>16</sup> Azyumardi Azra, *Pendidikan Kewarganegaraan (civic education): Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: Prenada Kencana, 2000), hlm. 110.

menjalankan pemerintahannya serta program-program sebagai wujud dari amanat dari rakyat yang diberikan kepadanya. Sistem politik demokrasi dipilih karena demokrasi memberikan posisi penting bagi rakyat. Rakyat memiliki kekuasaan tertinggi dalam menentukan kebijakan negara melalui wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum.

#### **b. Demokrasi di Indonesia**

Bangsa Indonesia adalah bangsa yang ideologinya terdapat dalam Pancasila yang harus diaplikasikan dalam kehidupan setiap rakyatnya sehari-hari untuk menunjang kemajuan negara Indonesia. Demokrasi yang digunakan di Indonesia adalah Demokrasi Pancasila. Dalam aktualisasinya, Demokrasi Pancasila didasarkan pada Pembukaan UUD 1945 alinea keempat, yaitu Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Tujuan bernegara Indonesia telah ditetapkan di dalam pembukaan konstitusi Indonesia yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa, melindungi segenap tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan ikut serta dalam perdamaian dunia. Untuk mewujudkan tujuan negara yang demikian itu kehidupan politik, ekonomi, sosial, dan budaya harus berjalan secara demokratis,



dan ini hanya bisa tercapai bila regulasi dalam kehidupan sosial, politik, ekonomi, dan budaya mencerminkan nilai-nilai dasar demokrasi yang substansial.<sup>17</sup>

Demokrasi substansial adalah demokrasi yang mengandung nilai-nilai yang dibangun di atas tiga pilar, yakni *pilar pertama*, kebebasan. Demokrasi harus didukung oleh kebebasan individu dalam mengekspresikan gagasan dan kreativitasnya, karena demokrasi menuntut kebebasan berpendapat, maka tidak akan ada sensor terhadap pendapat. Demokrasi juga ditopang *pilar kedua*, yakni pluralisme. Kebebasan perlu diiringi dengan penghargaan atas keragaman dan penghormatan terhadap kemajemukan. *Pilar ketiga*, adalah adanya simpul pengikat. Dalam kaitannya dengan Indonesia pilar ketiga ini adalah toleransi.<sup>18</sup>

Di dalam kehidupan masyarakat yang demokratis, hak-hak sipil dan kebebasan dihormati dan dijunjung tinggi. Bagaimanapun kebutuhan akan kebebasan individu dan sosial harus dipenuhi. Kebebasan individual mengacu pada kemampuan manusia sebagai individu untuk menentukan sendiri apa yang harus dilakukannya dalam hidup ini. Dengan kebebasan ini, seseorang dapat berprakarsa untuk menempuh langkah-langkah terbaik demi mengembangkan diri dan masyarakat bangsanya. Dengan kebebasan sosial dimaksud sebagai ruang bagi pelaksanaan kebebasan individual. Pembatasan-pembatasan secara ketat yang dilakukan oleh lembaga pemerintah atau militer atas kehidupan warga negara

---

<sup>17</sup> Muhammad Darudin, *Islam Demokrasi dalam Kehidupan Bernegara, Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*, (Semarang: Konsorsium Hukum Progresif Universitas Diponegoro, 2013), hlm. 278.

<sup>18</sup> Harjono, Negara Hukum, Demokrasi, dan Makamah Konstitusi,” *Jurnal Ilmu Hukum Inovatif*, Vol. II No. III, November-Januari 2010, hlm. 7.

dapat merusak kebebasan individual.<sup>19</sup> Namun kebebasan tetap mempunyai batas. Kebebasan seseorang akan dibatasi oleh kebebasan oleh orang lain. Karena itu, seseorang harus menyadari dan menghormati hak-hak orang lain yang didukung oleh tingkat intelektual, moral dan kesadaran sosial yang tinggi di dalam diri agar dapat memelihara dan membangun masyarakat yang demokratis.<sup>20</sup>

Implementasi demokrasi di Indonesia saat ini masih terbatas pada kebebasan dalam berpolitik, sedangkan masalah ekonomi masih terpinggirkan. Maka muncul kepincangan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Politik dan ekonomi adalah dua sisi yang berbeda dalam sekeping mata uang, maka masalah ekonomi pun harus mendapat perhatian yang serius dalam implementasi demokrasi agar terjadi penguatan demokrasi. Semakin rendahnya tingkat kehidupan ekonomi rakyat akan berdampak buruk bagi demokrasi karena kuatnya bidang politik ternyata belum bisa mengarahkan kepada perbaikan ekonomi. Melemahnya ekonomi akan berdampak luas kepada bidang lain, seperti masalah sumber daya manusia. Sumber daya manusia yang lemah jelas tidak bisa memperkuat demokrasi, bahkan justru bisa memperlemah demokrasi. Demokrasi di Indonesia memberikan harapan akan tumbuhnya masyarakat baru yang memiliki kebebasan berpendapat, berserikat, berumpul, berpolitik di mana masyarakat mengharap adanya iklim ekonomi yang kondusif. Untuk menghadapi

---

<sup>19</sup> Rafael Raga Maran, *Pengantar Sosiologi Politik*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2014), hlm. 204.

<sup>20</sup> Ellya Rosana, Negara Demokrasi dan Hak Asasi Manusia, *Jurnal TAPIS*, Vol. 12 No. 1, Januari-Juni 2016, hlm. 38.

tantangan dan mengelola harapan ini agar menjadi kenyataan dibutuhkan kerjasama antar kelompok dan partai.<sup>21</sup>

Dalam perkembangannya, demokratisasi yang sedang berjalan di Indonesia memperlihatkan beberapa kemajuan dibandingkan masa-masa sebelumnya. Pemilihan umum dengan diikuti banyak partai adalah sebuah kemajuan yang harus dicatat. Di samping itu, pemilihan presiden secara langsung yang juga diikuti oleh pemilihan kepala daerah secara langsung adalah kemajuan lain dalam tahapan demokratisasi di Indonesia. Di luar hal tersebut, kebebasan mengeluarkan pendapat dan menyampaikan aspirasi di masyarakat juga semakin meningkat. Para kaum tertindas mampu menyuarakan keluhan mereka di depan publik sehingga masalah-masalah yang selama ini terpendam dapat diketahui oleh publik. Pemerintah pun sangat mudah dikritik bila terlihat melakukan penyimpangan dan bisa diajukan ke pengadilan bila terbukti melakukan kesalahan dalam mengambil suatu kebijakan publik. Jika diasumsikan bahwa pemilihan langsung akan menghasilkan pemimpin yang mampu membawa masyarakat kepada kehidupan yang lebih baik, maka seharusnya dalam beberapa tahun ke depan Indonesia akan mengalami peningkatan taraf kesejahteraan masyarakat. Namun sayangnya hal ini belum terjadi secara signifikan. Hal ini sebagai akibat masih terlalu kuatnya kelompok yang pro-KKN maupun anti perbaikan.<sup>22</sup>

### **3. Pemilihan Umum**

#### **a. Konsep Pemilihan Umum**

---

<sup>21</sup> Nihaya M. Demokrasi dan Problematikanya di Indonesia, *Jurnal Sulesana*, Vol. 6. No. 2. 2011, hlm. 22-23.

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm. 18-19.

Lazimnya di negara-negara demokrasi mentradisikan Pemilu untuk memilih pejabat-pejabat publik di bidang legislatif dan eksekutif baik di pusat maupun daerah. Pemilu dimaknai sebagai prosedur untuk mencapai demokrasi atau merupakan prosedur untuk memindahkan kedaulatan rakyat kepada kandidat tertentu untuk menduduki jabatan-jabatan politik.<sup>23</sup> Sistem pemilihan umum sangat dipengaruhi oleh cara pandang terhadap individu atau masyarakat dalam negara. Apakah mereka dipandang sebagai individu yang bebas untuk memilih wakilnya atau dipilih sebagai wakil rakyat atau mereka dipandang sebagai satu kesatuan kelompok sehingga tidak dapat menentukan pilihan atau mencalonkan diri untuk dipilih. Atas kriteria ini, maka dikenal dua sistem pemilihan yakni sebagai berikut:<sup>24</sup>

- a. Sistem Pemilihan Mekanis: memandang rakyat sebagai massa individu-individu yang sama sebagai satu kesatuan otonom dan negara/masyarakat dipandang sebagai kompleks hubungan-hubungan antar individu. Setiap individu memiliki hak dipilih dan memilih aktif yang mengeluarkan satu suara dalam setiap pemilihan. Sifat perwakilan yang dihasilkan adalah perwakilan politik.
- b. Sistem pemilihan Organik: menempatkan masyarakat sebagai satu kesatuan individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam kesatuan hidup berdasarkan: hubungan genealogis, fungsi ekonomi, industri, lapisan-lapisan sosial seperti: buruh, cendekiawan, pengusaha, dsb. Kesatuan-

---

<sup>23</sup> Veri Junaidi, Menata Sistem Penegakan Hukum Pemilu Demokratis Tinjauan Kewenangan MK atas Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu. *Jurnal Konstitusi* Volume 6, Nomor 3, September 2009, hlm. 106.

<sup>24</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Edisi Pertama, (Jakarta: Rajawali Grafindo Press, 2009), hlm. 415-417.

kesatuan hidup inilah yang mengendalikan hak memilih dan dipilih, atau mengutus wakil-wakilnya yang duduk di badan perwakilan rakyat. Prosedurnya biasanya melalui pengangkatan, sehingga sifat perwakilan yang dihasilkan adalah perwakilan fungsional.<sup>25</sup>

Sistem yang lebih umum adalah sistem pemilihan yang bersifat mekanis. Sistem ini biasa dilaksanakan dengan dua cara yaitu:

a. Sistem Perwakilan Distrik (*single member constituencies*).<sup>26</sup>

- 1) Wilayah Negara dibagi-bagi dalam distrik-distrik pemilihan atau daerah-daerah pemilihan (dapil) yang jumlahnya sama dengan jumlah anggota anggota lembaga perwakilan rakyat. Misalnya, jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditentukan 500 orang, maka wilayah negara dibagi dalam 500 distrik atau dapil (*constituencies*).
- 2) Setiap distrik diwakili oleh satu orang yang memperoleh suara mayoritas yang akan duduk di Dewan Perwakilan Rakyat. Misalnya dalam setiap distrik jumlah pemilih adalah 100 orang, dan jumlah calon yang dipilih adalah 5 dengan perolehan suara masing-masing: A=40, B=35, C=15, D=7, E=3, maka yang mewakili distrik adalah A dengan suara mayoritas di antara para calon yang lain.

Terdapat beberapa dampak dalam sistem perwakilan distrik, sebagai berikut:

- 1) Orang yang dipilih belum tentu mewakili suara mayoritas dari wilayah distrik itu, terutama bila calon yang dipilih lebih dari dua orang. Oleh

---

<sup>25</sup> Mohammad Koesnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. (Jakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum Tatanegara Universitas Indonesia dan CV Sinar Bhakti, 1981), hlm. 332-334.

<sup>26</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 181-182.

karena itu, bilamana dianut sistem pemilihan distrik, maka lambat-laun akan mendorong lahirnya sistem dwi partai dalam Negara, karena partai-partai kecil akan sangat kehilangan harapan untuk mendudukkan wakilnya di badan perwakilan rakyat.

- 2) Biasanya orang yang terpilih itu pasti sangat dikenal dan memiliki hubungan yang sangat dekat dengan pemilihnya, sehingga ia akan dituntut memperjuangkan aspirasi pemilihnya, sehingga kemungkinan akan ada akibat bahwa si wakil hanya memperjuangkan kepentingan daerahnya dan kurang memperhatikan kepentingan nasional.

#### b. Sistem Perwakilan Proporsional

Sistem perwakilan proporsional<sup>27</sup> adalah sistem perwakilan di mana prosentase kursi di badan perwakilan rakyat yang dibagikan kepada partai politik berdasarkan prosentase jumlah suara yang diperoleh oleh tiap-tiap partai politik. Negara merupakan satu wilayah pemilihan. Perolehan suara partai politik dihitung secara nasional dan dibagi berdasarkan prosentase suara. Contohnya, jumlah suara pemilih yang sah adalah 4.000.000, sementara jumlah kursi yang diperebutkan adalah 400 buah, maka nilai sebuah kursi adalah 10.000 pemilih.

Dampak secara umum dari sistem pemilihan proporsional yakni sebagai berikut:

- 1) Setiap suara di wilayah pemilihan tetap dihitung secara nasional, sehingga tidak ada suara yang hilang.

---

<sup>27</sup> Atmadja, I Dewa Gede, *Partai Politik dan Golongan Karya dalam Lintasan Perundang-Undangan*, (Denpasar : Penerbit Setia Kawan, 1989), hlm. 120-121.

- 2) Sistem ini disukai oleh partai-partai kecil, karena masih ada harapan kemungkinan dapat merebut kursi di lembaga perwakilan rakyat walaupun hanya satu kursi.
- 3) Sistem pemilihan proporsional cenderung mendorong tumbuhnya sistem multi partai.
- 4) Perhitungan suaranya berbelit-belit.
- 5) Rakyat bukan memilih orang, melainkan partai politik. Sementara sistem distrik rakyat memilih orang.

Menurut Hikam,<sup>28</sup> Pemilihan Umum merupakan lembaga dan sekaligus praktik politik yang mempunyai 2 (dua) dimensi. Pada dimensi pertama, Pemilu pada umumnya dimengerti sebagai sarana bagi perwujudan wakil-wakil mereka. *Dimensi kedua*, yang ada pada pemilu yaitu sebagai salah satu sarana untuk memberikan dan memperkuat legitimasi politik pemerintah, sehingga keberadaannya, kebijaksanaan dan program-program yang dibuatnya dapat diwujudkan dengan lebih mudah dan mempunyai ikatan sanksi yang kuat.

Fungsi pemilu, yaitu: (1) sebagai sarana legitimasi politik, terutama menjadi kebutuhan pemerintah dan sistem politik untuk mendapatkan sumber otoritas dan kekuatan politiknya; (2) fungsi perwakilan rakyat. Fungsi ini menjadi kebutuhan rakyat, baik untuk mengevaluasi maupun mengontrol perilaku pemerintah dan program serta kebijakan yang dihasilkannya. Pemilu merupakan mekanisme demokratis bagi rakyat untuk menentukan wakil-wakilnya yang dapat dipercaya yang akan duduk dalam pemerintahan maupun lembaga-lembaga

---

<sup>28</sup> Muhammad A.S. Hikam, *Pemilu dan Legitimasi Politik*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998), hlm. 49-50

perwakilan; (3) sebagai mekanisme bagi pergantian atau sirkulasi elit penguasa. Keterkaitan pemilu dengan sirkulasi elit berasal dari dan bertugas mewakili masyarakat luas.<sup>29</sup>

Pentingnya dilaksanakan Pemilu adalah untuk melaksanakan kedaulatan rakyat; memilih wakil-wakil rakyat; memperbaharui keterwakilan warga negara; mempengaruhi perilaku warga negara; dan mendidik penguasa untuk semakin mengandalkan kesepakatan dari rakyat ketimbang pemaksaan untuk mempertahankan legitimasinya. Eksistensi pemilihan umum diakui oleh negara penganut asas kedaulatan rakyat, dan diadakan di semua jenis tataran politik baik sistem demokrasi, otoriter maupun totaliter. Oleh beberapa negara demokrasi, pemilihan umum dianggap sebagai lambang dan juga tolak ukur dari sistem demokrasi.<sup>30</sup>

Tujuan penyelenggaraan pemilu itu ada 4 (empat), yaitu:<sup>31</sup>

- a. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai.
- b. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan.
- c. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat.
- d. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

---

<sup>29</sup> Septi Nur Wijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, *Politik Ketatanegaraan*, (Yogyakarta: Laboratorium Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2009). Dikutip dalam Nanik Prasetyoningsih, Dampak Pemilihan Umum Serentak bagi Pembangunan Demokrasi Indonesia, *Jurnal Media Hukum*, Vol. 21 No. 2, Desember 2014, hlm. 260.

<sup>30</sup> Miriam Budiardjo, 2009, *Op. Cit.*, hlm. 461.

<sup>31</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm. 418-419.



Dalam pelaksanaan pemilu haruslah mengacu pada beberapa standar untuk bisa dikatakan sebagai pemilu yang demokratis:<sup>32</sup>

- a. Harus memberikan kesempatan kepada semua partai politik untuk bersaing secara bebas, jujur, dan adil.
- b. Benar dimaksudkan untuk memilih wakil rakyat yang berkualitas, berintegritas moral dan mencerminkan kehendak rakyat.
- c. Harus melibatkan semua warga negara tanpa terkecuali, sehingga rakyat benar-benar mempunyai kepercayaan bahwa dirinya merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat.
- d. Dilaksanakan berdasarkan peraturan yang mendukung kebebasan dan kejujuran, sehingga dengan adanya undang-undang yang memberi kesempatan kebebasan pada warga negara, peluang kearah pemilu yang demokratis dapat dicapai.
- e. Mempertimbangkan instrumen penyelenggaranya, karena sangat mungkin kepentingan-kepentingan penyelenggara akan mengganggu kemurnian pemilu.
- f. Pemilu hendaknya lebih ditekankan pada manifestasi hak masyarakat untuk menciptakan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan.

## **2. Pemilihan Umum di Indonesia**

Pemilihan umum yang dilaksanakan di Indonesia merupakan sarana untuk membentuk pemerintahan yang demokratis melalui mekanisme yang jujur dan

---

<sup>32</sup> Bisariyadi, dkk, Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi, *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 3, September 2012, hlm. 537.

adil.<sup>33</sup> Sebagaimana asas pemilu di Indonesia dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.<sup>34</sup> Pemilu merupakan sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota DPRD, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.<sup>35</sup>

Perubahan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dari yang semula berbunyi “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” menunjukkan terjadinya perubahan gagasan yang begitu mendasar tentang kedaulatan rakyat dalam UUD 1945. Terjadi pergeseran yang sangat fundamental tentang siapa sebenarnya yang bertindak sebagai pemegang supremasi atau kekuasaan tertinggi. Sebagaimana dikemukakan Soewoto Mulyosudarmo,<sup>36</sup> perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 merupakan perubahan menuju sebuah kondisi yang mencerminkan keadaan yang sebenarnya mengatur tentang kekuasaan tertinggi dalam negara adalah rakyat yang pelaksanaannya sesuai dengan UUD.

Perubahan gagasan kedaulatan dalam UUD 1945 sekaligus juga diiringi dengan perubahan terhadap cara rakyat memberikan mandat terhadap penyelenggara kekuasaan negara. Salah satu contoh yang dapat dikemukakan

---

<sup>33</sup> Ahmad Zazili, Pengakuan Negara Terhadap Hak-hak Politik (*Rigth to Vote*) Masyarakat Adat dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum, *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 1, Maret 2012, hlm. 136.

<sup>34</sup> Pasal 2 UU No. 7 Tahun 2017.

<sup>35</sup> Pasal 1 angka 1 UU Nomor 7 Tahun 2017.

<sup>36</sup> Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, (Malang: Asosiasi Pengajar HTN dan HAN dan In-TRANS, 2004), hlm. 4.

bahwa presiden sebagai penyelenggara salah satu cabang kekuasaan negara pada awalnya dipilih MPR. Kemudian pasca amandemen UUD 1945, presiden dipilih langsung oleh rakyat, tidak lagi oleh MPR. Begitu juga mandat yang diberikan rakyat kepada penyelenggara kekuasaan negara lainnya, seperti DPR dan DPD. Semua anggota DPR dan DPD dipilih melalui pemilu. Sebagai wujud dari kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi harus dijamin bahwa rakyat terlibat penuh dalam merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta menilai pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan. Pelaksanaan keterlibatan penuh rakyat tersebut haruslah diorganisasikan menurut UUD sesuai dengan ketentuan UUD 1945, tidak lagi diorganisasikan melalui institusi kenegaraan MPR layaknya ketentuan UUD 1945 sebelum perubahan.

Perbedaan yang terjadi setelah perubahan UUD 1945 itu sangat jelas dan prinsipil, yakni:<sup>37</sup> Pertama, kedaulatan yang berada di tangan rakyat itu sekarang tidak lagi dilembagakan hanya pada satu subjek saja (*ordering subject*), yaitu MPR sebagai penjelmaan tunggal lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat. Dalam rumusan yang baru, semua lembaga negara baik secara langsung ataupun tidak langsung juga dianggap sebagai penjelmaan dan dibentuk dalam rangka pelaksanaan kedaulatan rakyat. Kedua, pengharusan pelaksanaan tugas menurut ketentuan UUD tidak hanya satu lembaga saja, yakni MPR, melainkan semua lembaga negara diharuskan bekerja menurut ketentuan UUD. Secara langsung penjelmaan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat itu adalah melalui pemilu langsung

---

<sup>37</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: BIP-Gramedia, 2007) hlm. 292.

untuk menentukan pemegang jabatan publik pada suatu lembaga negara yang harus dilakukan secara berkala dan teratur.

Kegiatan pemilihan umum dan/atau pilkada juga merupakan salah satu cara penyaluran hak asasi manusia yang sangat prinsipil yaitu hak untuk memilih dan dipilih. Sebagaimana yang dicantumkan dalam Pasal 28D UUD 1945 bahwa “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”. Ini artinya negara menjamin setiap warga negaranya untuk mendapatkan hak untuk duduk dalam pemerintahan baik sebagai Bupati, Walikota, Gubernur atau Presiden.<sup>38</sup> Tujuan pemilihan umum adalah untuk menerapkan prinsip-prinsip demokrasi dengan cara memilih wakil rakyat di badan legislatif atau memilih presiden/kepala daerah di bidang eksekutif. Pelaksanaan demokrasi melalui pemilu dan pilkada diharapkan berlangsung secara sehat jujur, adil dan demokratis sesuai dengan semangat perundang-undangan yang telah ditetapkan.<sup>39</sup>

Pemilu serentak secara sederhana dapat didefinisikan sebagai sistem pemilu yang melangsungkan beberapa pemilihan pada satu waktu secara bersamaan.<sup>40</sup> Jenis-jenis pemilihan tersebut mencakup pemilihan eksekutif dan legislatif di beragam tingkat di negara yang bersangkutan, yang terentang dari tingkat nasional, regional, hingga pemilihan di tingkat lokal. Pemilu 2019 di Indonesia merupakan pemilihan legislatif dengan pemilihan presiden yang

---

<sup>38</sup> Hanum Hapsari, Dilema Pelarangan Mantan Narapidana Korupsi Mendaftarkan Diri Sebagai Calon Legislatif, *Journal UNNES*, Volume 4 Nomor 2 Tahun 2018, hlm. 140.

<sup>39</sup> Ahmad Zazili, Pengakuan Negara Terhadap Hak-hak Politik (*Rigth to Vote*) Masyarakat Adat dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 9 No. 1, 2012., hlm. 137.

<sup>40</sup> Benny Geys, *Explaining Voter Turnout: A Review of Aggregate-Level Research*, *ElectoralStudies* 25, 2006, hlm. 652. Dikutip oleh Syamsuddin Haris, dkk, *Pemilu Nasional Serentak 2019*, (Jakarta: Institut Riset Kepemiluan, 2015). Diambil dari laman <https://docplayer.info/39291947-pemilu-nasional-serentak-2019.html>. Diakses tanggal 15 Maret 2019.

diadakan secara serentak. Hal ini dilakukan berdasarkan Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 tentang pemilu serentak, yang bertujuan untuk meminimalkan pembiayaan negara dalam pelaksanaan pemilu, meminimalisir politik biaya tinggi bagi peserta pemilu, serta politik uang yang melibatkan pemilih, penyalahgunaan kekuasaan atau mencegah politisasi birokrasi, dan merampingkan skema kerja pemerintah. Pemilu serentak akan mempengaruhi komitmen penguatan partai politik dalam koalisi permanen untuk memperkuat basis kekuatan mereka di lembaga-lembaga negara yang tinggi sehingga dengan pemilu serentak diharapkan bisa memfasilitasi pembenahan Sistem Presidensial di Indonesia.<sup>41</sup>

Adanya pemilu serentak 2019 diharapkan supaya memperkuat sistem presidensialisme, karena mencegah adanya konflik kepentingan antara presiden terpilih dengan parlemen yang sudah terpilih sebelumnya. Tidak ada negosiasi (*bargaining*) politik antara calon presiden dan parlemen terpilih yang pada akhirnya mempengaruhi roda pemerintahan. Sebagaimana pengalaman pemilu-pemilu sebelumnya 2004, 2009, dan 2014, konflik kepentingan menjelang pilpres ataupun dalam pengisian kabinet, berakibat pada tereduksinya posisi presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan. Adanya pemilu serentak ini akan berpengaruh pada pilihan rakyat yang akan memilih capres yang kemungkinan cenderung menjatuhkan pilihan pada caleg yang berasal dari partai politik yang mengusung capres tersebut.

Namun tidak menutup kemungkinan, Pemilu 2019 juga akan sama halnya Pemilu 2014 jika salah satu atau sebagian partai politik pendukung capres

---

<sup>41</sup> Ratnia Solihah, Peluang dan Tantangan Pemilu Serentak 2019 dalam Perspektif Politik, *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*. Vol. 3 No. 1, 2018, hlm. 73.

berpindah haluan dari oposisi menjadi koalisi ataupun sebaliknya tergantung *bargaining* politik presiden terpilih dengan partai politik. Terkait pilihan rakyat pada pemilu serentak juga tidak menutup kemungkinan pilihan rakyat yang akan memilih capres belum tentu menjatuhkan pilihannya pada caleg yang berasal dari partai politik yang mengusung capres tersebut.

## **B. Hak Politik dalam Pemilihan Umum Legislatif**

### **1. Konsep Hak Asasi Manusia**

Pengakuan Indonesia sebagai negara demokrasi hukum secara eksplisit bisa ditemui dalam ayat selanjutnya yakni Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD dan Pasal 1 ayat (3) menyebutkan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Perlindungan HAM menjadi salah satu ciri negara hukum yang tidak bisa dihilangkan. Jika tidak ada perlindungan HAM dalam sebuah negara hukum, maka sudah jelas bahwa negara tersebut tidak bisa disebut sebagai negara hukum.

Pengaturan HAM dalam konstitusi diatur dalam Pasal 27 sampai Pasal 29 UUD 1945 setelah perubahan. Namun tidak secara eksplisit menjelaskan definisi HAM, di situ hanya menegaskan bentuk HAM yang dijamin konstitusi. Definisi HAM dapat ditemukan dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 1 angka 1, bahwa Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

Menurut James W. Nickel, unsur-unsur hak antara lain:<sup>42</sup> (1) hak mengidentifikasi satu pihak sebagai pemilik atau pemegangnya; (2) hak adalah suatu kebebasan atau keuntungan; dan (3) pihak terkait yang harus berperan mengusahakan tersedianya kebebasan atau keuntungan. Pihak terkait ini beragam konteksnya, tergantung substansi dari hak itu sendiri. Hak-hak atas kemanfaatan suatu barang milik konsumen misalnya, tentu saja yang berkewajiban menjamin hak tersebut adalah produsen barang yang dibeli konsumen. Contoh lain dalam kehidupan demokrasi misalnya hak politik, berarti yang bertanggung jawab menjamin hak tersebut sudah pasti adalah negara demokrasi.

Dalam perkembangan studi HAM terdapat dua pemikiran yang paling berpengaruh mengenai fungsi hak ini. Dua teori tersebut adalah teori kepentingan dan teori keinginan. Menurut Robert Audi,<sup>43</sup> jika menggunakan teori kemauan maka hak berfungsi mengutamakan kemauan pemilik hak dari berbagai keinginan yang berbeda dengan pihak lain. Sementara teori kepentingan lebih menekankan bahwa hak berfungsi untuk melindungi atau mengembangkan kepentingan pemilik hak. Keduanya sudah tentu akan mencerminkan perlakuan yang berbeda satu sama lain sebagai wujud manifestasi interaksi antara manusia yang satu dengan lainnya.<sup>44</sup> Audi kembali memperjelas bahwa terdapat perbedaan antara hak alami dan hak hukum. Menurutnya hak hukum dapat ditarik kembali atau

---

<sup>42</sup> James W. Nickel, *Hak Asasi Manusia (Making Sense of Human Right, Philosophical Reflection on The Universal Declaration of Human Rights)*, diterjemahkan oleh Titis Eddy Arini, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996), hlm. 20.

<sup>43</sup> Robert Audi, *The Cambridge Dictionary of Philosophy*, (Cambridge: University Press, 1995). Sebagaimana dikutip dari Majda El-Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2005), hlm. 40.

<sup>44</sup> *Ibid.* hlm. 40.

dialihkan dengan ketentuan *law makers*, sedangkan hak alami bersifat melekat abadi pada pemilikinya.<sup>45</sup>

Pandangan Sudikno bahwa setiap hubungan yang dibangun atas dasar hukum maka sudah barang tentu akan menghasilkan dua segi di mana satu pihak sebagai hak sedang pihak lainnya sebagai kewajiban.<sup>46</sup> Menurutnya tidak ada hak tanpa kewajiban, begitu pula tidak ada kewajiban tanpa hak. Hal inilah yang membedakan hukum dengan hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban menjadi lebih tegas berlaku pada saat hukum dilibatkan dalam kasus konkret. Hubungan hukum melahirkan hak dan kewajiban.

Memasuki masa negara hukum modern, saat ini kehidupan kenegaraan telah berkembang pesat dan semakin kompleks. Jika dulu kekuasaan tersentral dan dimonopoli oleh penguasa, maka pada saat ini kekuasaan telah tersebar dan tidak lagi terpusat pada penguasa/negara. Bahkan kekuasaan pada masa sekarang tidak hanya dalam bentuk kekuatan fisik, tetapi juga kekuatan modal/finansial, kekuatan jaringan/akses, kekuatan teknologi informasi dan sebagainya.

Menurut Jimly, perkembangan HAM dilihat dari pola hubungannya terbagi dalam dua kelompok generasi. *Pertama*, yakni konsepsi HAM di mana sifat hubungannya adalah vertikal yakni antara penguasa dengan rakyat. *Kedua*, konsepsi HAM di mana sifat hubungannya tidak lagi vertikal melainkan horisontal. Konsep dasarnya tetaplah sama, yakni di mana persoalan hak asasi tetaplah muncul di antara dua subjek yakni mereka yang punya kekuasaan dan

---

<sup>45</sup> *Ibid.* hlm. 41.

<sup>46</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 1999), hlm. 41.



yang tidak punya kekuasaan, namun pelaku/subjeknya tidak lagi mesti negara dan rakyat, melainkan bisa siapa saja.<sup>47</sup>

Dalam konteks hak politik, pola hubungan HAM tetap masih bercorak vertikal yakni spesifik antara negara dan rakyat. Negara wajib menjamin segala hal tentang politik yang menjadi hak rakyat untuk menikmatinya. Kestabilan politik, hak memilih dan hak untuk dipilih bukan kewajiban pihak manapun untuk menjaminnya selain dari negara itu sendiri. Dengan begitu pola hubungan HAM dalam konteks hak politik masih vertikal. Meskipun tidak menutup kemungkinan pihak selain negara bisa mencederai hak-hak politik rakyat/kelompok tertentu.

## **2. Perlindungan Hak Politik**

Melihat konsepsi politik Miriam Budiarjo, dipahami sebagai segala kegiatan yang menyangkut kegiatan-kegiatan pokok politik menyangkut:<sup>48</sup> (1) negara; (2) kekuasaan; (3) pengambilan keputusan; (4) kebijaksanaan; (5) pembagian atau alokasi. Maka bisa dipahami bahwa hak dalam konteks hak politik adalah menyangkut segala bidang politik yang menjadi hak warga negara di mana negara berkewajiban memenuhinya.<sup>49</sup>

Komitmen perlindungan hak politik selaku HAM itu muncul dalam dua instrumen hukum yakni instrumen hukum internasional dan instrumen hukum nasional. Secara internasional perlindungan HAM muncul dalam bentuk perjanjian internasional yang disepakati negara-negara yang secara sukarela

---

<sup>47</sup> Jimly Asshiddiqie, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*. Makalah dalam *Stadium General "The National Conference Corporate Forum for Community Development"* Jakarta, 19 Desember 2005, hlm. 13.

<sup>48</sup> Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1998), hlm. 8.

<sup>49</sup> Gugum Ridho Putro, *Hak Mantan Narapidana untuk Dipilih dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah*, Skripsi Universitas Indonesia, 2012, hlm. 30.

menundukkan diri. Secara nasional, perlindungan HAM itu muncul dalam dokumen hukum positif negara bersangkutan, baik tercantum dalam konstitusi tertulis ataupun dalam UU yang lebih mengatur khusus.

#### **a. Perlindungan Hak Politik Secara Internasional**

Menurut Robert A. Dahl, demokrasi mengharuskan ada ruang publik untuk mengekspresikan kehendak rakyat yang tersedia untuk memastikan rakyat berpartisipasi aktif dalam mengambil keputusan-keputusan penting.<sup>50</sup> Tanpa ada perlindungan atas partisipasi publik itu (hak politik), bisa dipastikan negara demokrasi akan mati dan digantikan dengan negara otoriter. Penegakan HAM Internasional terutama di bidang hak sipil dan politik, berpuncak pada lahirnya UDHR pada tanggal 10 Desember 1948. Setelah UDHR disahkan PBB maka gerakan perlindungan hak sipil dan politik menjadi semakin kuat dan akhirnya melahirkan instrumen HAM lainnya yang lebih terperinci lagi.

Hak sipil dan politik dilindungi oleh instrumen HAM yang muncul dalam bentuk perjanjian internasional. Instrumen itu antara lain: (1) Pernyataan Umum tentang HAM (*Universal Declaration of Human Rights*); (2) Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*); (3) Kovenan Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Rasial; (4) Kovenan Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (ICEDAW); (5) Konvensi tentang Hak Politik Kaum Perempuan.

---

<sup>50</sup> Robert A. Dahl, *Analisa Politik Modern*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1982), hlm. 18.

Dari kelima instrumen pelindung hak politik di atas, instrumen yang akan dibahas hanya *Universal Declaration of Human Rights* dan *International Covenant on Civil and Political Rights* saja.

a) *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR)

*Universal Declaration of Human Rights* lahir pada tanggal 10 Desember 1948 melalui penetapan oleh Majelis Umum PBB dalam Resolusi 217 A (III). Di dalamnya memuat 30 pasal yang menyatakan pengakuan secara tegas atas HAM, termasuk salah satunya mengenai hak untuk turut serta dalam pemerintahan atau hak politik. Ketentuan perlindungan hak politik dalam UDHR ditetapkan dalam Pasal 21 yang menyatakan sebagai berikut:

- (1) Setiap orang berhak turut serta dalam pemerintahan negaranya, secara langsung atau melalui wakil-wakil yang dipilih dengan bebas.
- (2) Setiap orang berhak atas kesempatan yang sama untuk diangkat dalam jabatan pemerintahan negaranya.
- (3) Kehendak rakyat harus menjadi dasar kekuasaan pemerintah; kehendak ini harus dinyatakan dalam pemilu yang dilaksanakan secara berkala dan murni, dengan hak pilih yang bersifat umum dan sederajat, dengan pemungutan suara secara rahasia ataupun dengan prosedur lain yang menjamin kebebasan memberikan suara.

b) *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR)

Pasca ditetapkannya UDHR sebagai pernyataan dunia internasional atas HAM, jaminan hak politik kembali diatur melalui ICCPR. Pada tanggal 16 Desember 1966, ICCPR disahkan oleh Majelis Umum PBB melalui resolusi

2200A (XXI). Perlindungan hak politik itu secara spesifik diatur dalam Artikel 25 ICCPR yang berbunyi:<sup>51</sup>

*Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2 and without unreasonable restrictions:*

- (a) To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives;*
- (b) To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the electors;*

Dalam artikel 25 dikatakan bahwa setiap warga negara harus mempunyai hak dan kesempatan, tanpa pembedaan apapun sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 dan tanpa ada pembatasan yang tidak layak untuk: (a) ikut serta dalam urusan pemerintah, baik secara langsung maupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas. Artikel ini memiliki konsep yang sama dengan ketentuan perlindungan hak asasi manusia dalam UDHR Artikel 21 ayat (1). Keduanya memang sama-sama menegaskan perlindungan hak untuk turut serta dalam pemerintahan baik secara langsung ataupun tidak langsung melalui wakil-wakil yang dipilih rakyat secara *fair*. Selanjutnya Pasal 25 huruf (b) ICCPR menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk memilih dan dipilih dalam pemilihan umum berkala yang murni, dengan hak pilih yang universal dan sama, serta dilakukan melalui pemungutan suara secara rahasia untuk menjamin kebebasan menyatakan keinginan dari para pemilih.

Dengan demikian, tidak terbantahkan lagi bahwa hak politik itu dilindungi secara internasional. Indonesia sendiri telah secara terang-terangan mengakui dan meratifikasi ICCPR melalui UU No. 12 Tahun 2005 tentang Ratifikasi ICCPR.

---

<sup>51</sup> *International Covenant on Civil and Political Rights*, diambil dari <http://www.ohchr.org>, diakses 15 Januari 2019.

Dengan begitu segala hal yang menyangkut hak politik harus dijamin perlindungannya oleh negara melalui hukum nasional.

#### **b. Perlindungan Hak Politik dalam Hukum Nasional**

Jaminan hak politik warga negara dalam hukum nasional berpuncak kepada UUD 1945. Sejarah perlindungan hak politik warga negara Indonesia mengalami pasang surut semenjak Orde Lama, Orde Baru, dan kembali bangkit ketika memasuki masa Orde Reformasi. Perlindungan hak politik dalam UUD 1945 pasca Amandemen diatur dalam Pasal 27 ayat (1), Pasal 28, Pasal 28D ayat (3) dan Pasal 28E ayat (3) sebagaimana berbunyi sebagai berikut:

*Pertama*, Pasal 27 ayat (1). Pasal ini menyatakan bahwa: *Segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya*. Bunyi Pasal 27 di atas menegaskan bahwa segala warga negara dijamin kesetaraan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dengan tanpa terkecuali. Rumusan tersebut dengan jelas menyatakan bahwa UUD 1945 mengakui prinsip persamaan kedudukan di hadapan hukum. Implikasi yuridis dari Pasal 27 ini tidak hanya menempatkan kedudukan warga negara dalam hak yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan, tetapi juga mengemban kewajiban yang setara untuk menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan sebaik-baiknya.

*Kedua*, Pasal 28 UUD 1945. Pasal 28 menyatakan bahwa: *kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya, ditetapkan dengan undang-undang*. Bunyi Pasal 28 UUD 1945 ini sepintas terlihat bahwa kebebasan berserikat dan berkumpul dijamin secara

eksplisit dalam UU. Namun Jimly berpendapat bahwa Pasal 28 ini sama sekali bukanlah jaminan HAM seperti yang seharusnya menjadi muatan konstitusi negara demokrasi. Akhir bunyi Pasal 28 menyatakan bahwa hak berserikat itu ditetapkan dengan UU. Berarti jaminan hak tersebut baru akan ada setelah ditetapkan dengan UU.<sup>52</sup>

*Ketiga, Pasal 28D ayat (3) yang menyatakan bahwa: Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.* Bunyi pasal ini menyatakan dengan tegas bahwa akses publik kepada pemerintahan adalah hak setiap warga negara Indonesia. Setiap orang memiliki hak yang sama dalam pemerintahan, termasuk pula hak untuk menduduki jabatan publik dengan memenuhi persyaratan yang telah ditentukan oleh UU.

*Keempat, Pasal 28E ayat (3) yang menyatakan bahwa: Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.* Sepintas bunyi pasal ini sama dengan rumusan Pasal 28 yang menyatakan bahwa *Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya, ditetapkan dengan undang-undang.* Bunyi Pasal 28 ini menurut Jimly bukanlah jaminan HAM dalam konstitusi, karena perlindungannya ditentukan lebih lanjut dalam UU. Sedangkan bunyi Pasal 28E ayat (3) dengan tegas menjamin hak berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.

Angin segar perlindungan HAM menguat setelah disahkannya UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Pasca masa represif dan pembungkaman hukum pada masa Orde Baru, gerakan penegakan HAM mengalir deras ketika

---

<sup>52</sup> Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*. (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2005), hlm. 8.

pintu reformasi 1998 terbuka. Lahirlah kemudian UU HAM ini, di mana salah satu hak yang dijamin adalah hak politik. Perlindungan hak politik dalam UU ini meskipun banyak kekurangan, namun diharapkan bisa memperkuat hak politik rakyat di tengah ketidakadilan politik yang telah lama mengakar.

Dalam UU ini, hak politik warga negara diatur dalam bab hak turut serta dalam pemerintahan, yakni diatur dalam Pasal 43 ayat (1), (2), dan (3) serta Pasal 44 yang berbunyi sebagai berikut:

**Pasal 43**

- (1) Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (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.
- (3) Setiap warga negara dapat diangkat dalam setiap jabatan pemerintahan.

**Pasal 44**

Setiap orang baik sendiri maupun bersama-sama berhak mengajukan pendapat, permohonan, pengaduan, dan atau usulan kepada pemerintah dalam rangka pelaksanaan pemerintahan yang bersih, efektif, dan efisien, baik dengan lisan maupun dengan tulisan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **3. Hak Politik dalam Pemilihan Umum Legislatif**

Dari semua konsepsi perlindungan hak politik, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa hak politik terkait pemilu yang dilindungi instrumen hukum internasional maupun hukum nasional mencakup hak-hak sebagai berikut:

- a. Hak masyarakat untuk memilih dan dipilih dalam pemilihan umum;
- b. Hak untuk turut serta dalam pemerintahan dengan langsung atau dengan perantaraan wakil yang dipilihnya;
- c. Hak untuk berserikat, berkumpul, dan termasuk mendirikan partai politik;

- d. Hak untuk mengajukan pendapat, permohonan, pengaduan, dan atau usulan kepada pemerintah baik dengan lisan maupun dengan tulisan; dan
- e. Hak untuk duduk dan diangkat dalam setiap jabatan publik di dalam pemerintahan.

Dari kelima bentuk hak politik di atas merupakan bentuk hak politik yang masih luas dan bahkan bisa dijabarkan lagi. Untuk menghindari pembahasan yang terlalu luas, maka penelitian ini hanya mengkaji hak politik dalam pemilu legislatif yakni hak untuk memilih dan dipilih calon DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota sesuai topik permasalahan dalam penulisan skripsi ini.

Hak untuk memilih calon legislatif diatur dalam UU Pemilu Pasal 1 angka 34 dan Pasal 198 sampai Pasal 200 UU Pemilu, bahwasanya WNI yang memiliki hak memilih dipersyaratkan sebagai berikut:

- a. WNI pada hari pemungutan suara sudah genap 17 (tujuh belas) tahun atau lebih;
- b. WNI yang sudah kawin atau yang sudah pernah kawin; dan
- c. Harus terdaftar sebagai pemilih.

Sedangkan WNI yang tidak memiliki hak memilih adalah sebagai berikut:

- a. WNI yang telah dicabut hak politiknya oleh pengadilan tidak mempunyai hak memilih;
- b. Tentara Nasional Indonesia; dan
- c. Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dari hak memilih ini melahirkan hak-hak turunan. Hak memilih bagi masyarakat akan melahirkan turunan berupa kebebasan untuk menentukan pilihan



akan bergabung dengan partai politik manapun sesuai keinginan atau tidak perlu bergabung tetapi akan menentukan pilihannya masing-masing. Selain itu, hak pilih juga melahirkan hak untuk tidak memilih (golput). Hal ini merupakan konsekuensi dari pemberian hak pilih itu kepada masyarakat.

Perlu adanya koreksi pada Pasal 198 ayat (3) yang berbunyi: "*WNI yang telah dicabut hak politiknya oleh pengadilan tidak mempunyai hak memilih*". Frasa "telah dicabut hak politiknya oleh pengadilan" berimplikasi pada seseorang yang telah dicabut hak politiknya oleh pengadilan maka seseorang tersebut tidak memiliki hak untuk memilih seumur hidup. Padahal pencabutan hak politik sebagaimana diatur dalam KUHP memiliki batasan waktu pencabutannya paling lama 5 tahun setelah menjalani hukumannya. Mestinya frasa "telah" itu lebih tepat diganti dengan frasa "sedang" artinya seseorang yang sedang dicabut hak politiknya oleh pengadilan itu memang tidak memiliki hak untuk memilih.

Adapun seseorang untuk dapat dipilih menjadi calon legislatif harus memenuhi beberapa persyaratan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, dalam hal ini UU Pemilu dan peraturan pelaksanaannya. Mengenai syarat bakal calon DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, diatur dalam Pasal 240 UU Pemilu, diantaranya: WNI yang telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih, menjadi anggota Partai Politik Peserta Pemilu, dan tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana.

Terkait syarat untuk menjadi calon anggota DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 182 UU Pemilu dipersyaratkan tidak berasal dari partai politik melainkan dari perseorangan yang harus mendapatkan dukungan minimal dari Pemilih di daerah pemilihan yang bersangkutan dan tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana.

Dalam pelaksanaannya, akan timbul persoalan jika peraturan pelaksana pemilu dalam hal ini peraturan KPU tidak sinkron bahkan bertentangan dengan UU Pemilu. Persoalan terkait larangan bagi mantan terpidana korupsi untuk menjadi calon legislatif yang diatur dalam peraturan KPU, sedangkan ketentuan dalam UU Pemilu tidak melarang bagi mantan terpidana jika calon tersebut bersedia secara jujur dan terbuka mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana.