

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemilihan umum sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dan sarana untuk melaksanakan hak-hak dasar warga negara. Hal ini menunjukkan bahwa pemilihan umum sebagai wadah untuk melaksanakan prinsip demokrasi. Pemilihan umum juga menjadi alat untuk memberikan legitimasi pada sebuah rezim pemerintahan negara. Disini juga pemilihan umum sebagai media untuk melihat sejauh mana kinerja pemerintah dari waktu ke waktu. Hal ini menunjukkan bahwa pemilihan umum sebagai sarana evaluasi oleh rakyat sebagai pemilih melalui pemilihan umum untuk membenahi tata kelola sistem pemerintahan. Pelaksanaan pemilihan umum di Indonesia dijalankan sesuai amanat Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dimana pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Hal tersebut dikenal dengan asas pemilihan umum. Serta pemilihan umum dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Perwujudan demokrasi di daerah dibuktikan dengan adanya pemilihan kepala daerah (selanjutnya disingkat Pilkada) provinsi maupun kabupaten atau kota. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah diatur Undang-Undang Nomor 10

Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagai landasan pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan secara demokratis sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka kedaulatan rakyat serta demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat wajib dihormati sebagai syarat utama pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Syarat menjadi pemilih berdasar Pasal 56 dan 57 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang yaitu:

1. Warga Negara Indonesia
2. Pada hari pemungutan suara usia 17 atau sudah menikah
3. Terdaftar sebagai pemilih
4. Tidak dicabut hak pilihnya oleh pengadilan
5. Tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya

Landasan konstitusional hak pilih dalam pemilihan umum maupun pemilihan kepala sedemikian rupa diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Rakyat mempunyai hak untuk menyampaikan aspirasi melalui hak suara sebagai pemilih. Untuk dapat menggunakan hak memilih, warga negara Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih serta memenuhi syarat

yang diatur oleh undang-undang. Salah satu syarat tersebut adalah tidak sedang terganggu jiwa atau ingatannya dan/atau tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Ketentuan tersebut dianggap menghilangkan hak memilih seorang warga negara, padahal kondisi terganggu jiwa atau ingatannya bukan merupakan kondisi yang permanen.

Faktanya berdasarkan laporan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (selanjutnya disingkat Komnas HAM) tahun 2018 dapat diketahui bahwa “stigma yang berkembang di masyarakat saat ini masih menganggap bahwa penyandang disabilitas mental merupakan manusia yang sedang kerasukan roh jahat, tidak mampu/ cakap dalam mengambil keputusan, dianggap berbahaya, perlu untuk dikonsentrasikan/ dikurung, dan tidak memiliki harapan”. Hal inilah yang menjadi penyebab utama perlakuan diskriminatif yang dialami penyandang disabilitas mental. Oleh karenanya stigma tersebut sebaiknya mulai dihilangkan dimulai dari pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan agar penyandang disabilitas mental tetap dapat memperoleh hak-haknya secara utuh sehingga lambat laun pola pikir masyarakat secara umum akan berubah terhadap stigma negatif yang terlanjur melekat pada penyandang disabilitas mental.¹

Kriteria gangguan jiwa atau ingatan yang dimaksud dalam pasal tersebut tidak diuraikan secara terperinci . Gangguan jiwa atau ingatan memiliki arti serta

¹Tony Yuri Rahmanto, *Hak Pilih Bagi Penyandang Disabilitas Mental Ditinjau Dari Perspektif Hak Asasi Manusia*, Jurnal HAM : Vol.10, No.1, Juli 2019, hlm. 31. (<https://ejournal.balitbangham.go.id/index.php/ham/article/view/570>, Diakses pada tanggal 27 september 2020 pukul 19:30).

dimensi yang luas, yang tidak selalu berakibat pada ketidakcakapan memilih dalam pemilihan umum. Keluasan rentang kategori gangguan jiwa dan/atau gangguan ingatan dalam bahasa sehari-hari terlihat dari berbagai istilah, antara lain "stres", "cemas", "paranoid", "latah", "fobia", dan "pikiran buruk". Tentu tidaklah sama kondisi antara orang dengan gangguan jiwa semisal psikosis dengan orang yang "hanya" mengalami stres dalam kadar ringan.² Terkait kriteria orang dengan gangguan jiwa yang dapat mengikuti pemilihan kepala daerah melalui dapat dilakukan mekanisme pemeriksaan dokter kepada warga negara diluar Rumah Sakit Jiwa yang diduga mengalami masalah kejiwaan, yang dilakukan untuk penyusunan Daftar Pemilih Tetap (selanjutnya disingkat DPT) nantinya.

Kebijakan hukum yang melarang disabilitas orang dengan gangguan jiwa (selanjutnya disingkat ODGJ) ini kehilangan hak pilihnya dalam pemilu telah nyata mencederai makna terdalam dari konstitusi, dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XIII/2015.³ Pasal 57 ayat (3) huruf a menurut Mahkamah telah menyamakan konsekuensi bagi semua kategori penderita gangguan jiwa dan/atau penderita gangguan ingatan. Jika ketentuan Pasal 57 ayat (3) huruf a adalah ketentuan yang berdiri sendiri dan karenanya mengandung norma hukum yang juga berdiri sendiri, Mahkamah berpendapat

² Bayu Dwi Anggono, dkk. 2019. *Peran Progresif Mahkamah Konstitusi Dalam Melindungi Hak Pilih Disabilitas Kategori Orang Dengan Gangguan Jiwa Dan Pengaruhnya, Terhadap Peningkatan Partisipasi Pemilih Dalam Pemilu*, Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara dan Pengelolaan Perpustakaan, hlm. 55, (https://www.mkri.id/public/content/infoumum/penelitian/pdf/hasilpenelitian_105_Laporan%20Penelitian%20Kompetitif%20Jember.pdf, Diakses pada tanggal 7 Oktober 2020 pukul 11:30).

³ *Ibid*, hlm. 57.

ketentuan demikian menunjukkan indikasi pelanggaran atas hak konstitusional para Pemohon untuk memilih pada Pasal 22E ayat (1) dan hak untuk mendapatkan pengakuan hukum pada Pasal 28D ayat (1). Apalagi ketika Pasal 57 ayat (3) huruf a dibaca dalam kaitannya dengan ayat (4) yang kemudian mengatur bahwa pemilih yang kebetulan sedang terganggu jiwa dan/atau ingatannya pada saat pendaftaran pemilih akan kehilangan haknya untuk memilih dalam pemilihan umum periode saat itu, yang mana waktu pelaksanaan pemilihan umum berbeda dengan waktu pendaftaran pemilih.⁴

Adanya aspek regulasi yang menyulitkan untuk masuk daftar pemilih dalam pemilihan kepala daerah. Salah satu Undang-Undang (selanjutnya disingkat UU) yang mengatur mengenai pelaksanaan hak memilih bagi penyandang disabilitas mental, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang- Undang. Undang-Undang tersebut masih mengatur ketentuan yang diskriminatif, khususnya bagi warga negara dengan disabilitas mental. Ketentuan yang dimaksud tercantum dalam Pasal 57 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang menyatakan bahwa: Pemilih yang terdaftar adalah yang tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya.

Landasan konstitusional hak pilih warga negara indonesia sangat jelas tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

⁴ *Ibid*, hlm 49.

1945. Sehingga negara melalui instrumen undang-undang, seharusnya melakukan upaya untuk menjamin dan memastikan agar semua warga negara memiliki aksesibilitas yang tercamin untuk menggunakan hak memilihnya pada pemilihan kepala daerah yang tidak dapat dibatasi oleh siapapun. Upaya itu harus dilakukan dengan mengatasi segala hambatan warga negara untuk berpartisipasi menggunakan hak memilihnya dengan regulasi dan berbagai ketentuan yang jelas, termasuk warga negara dengan disabilitas mental.

B. Perumusan Masalah

Adapun yang menjadi pokok masalah dalam tulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana bentuk perlindungan hak pilih bagi penyandang disabilitas mental pada proses pendataan daftar pemilih tetap dalam pemilihan kepala daerah?
2. Bagaimana pengaturan yang ideal hak pilih bagi penyandang disabilitas mental pada proses pendataan daftar pemilih tetap dalam pemilihan kepala daerah?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bentuk perlindungan hak pilih bagi penyandang disabilitas mental pada proses pendataan daftar pemilih tetap dalam pemilihan kepala daerah.
2. Untuk mengetahui pengaturan yang ideal hak pilih bagi penyandang disabilitas mental pada proses pendataan daftar pemilih tetap dalam pemilihan kepala daerah.

D. Manfaat Penelitian

Dengan adanya penelitian ini, penulis berharap agar hasil penelitian ini nantinya dapat memberikan manfaat, tidak hanya bagi penulis saja tetapi juga pihak-pihak lain yang membutuhkan serta dapat memberikan sumbangsih dalam ilmu pengetahuan. Manfaat penelitian umumnya dibagi menjadi dua kategori, yakni teoritis/akademik dan praktis/fagmatik.

1. Manfaat Teoritis

- a. Untuk menambah ilmu pengetahuan dan keilmuan serta melatih kemampuan penulis dalam melakukan penelitian secara ilmiah khususnya mengenai hukum pemilu, yang diharapkan dapat menjadi referensi bagi sesama mahasiswa, dosen, dan masyarakat yang tertarik dengan masalah hukum yang dikaji
- b. Untuk dapat menerapkan ilmu yang telah penulis dapatkan selama perkuliahan sehingga dapat melakukan penelitian dengan baik.

2. Manfaat Praktis

- a. Sebagai upaya pengembangan kemampuan dan pengetahuan hukum bagi penulis khususnya mengenai Pemilihan Kepala Daerah dalam memberikan perlindungan hak pilih bagi penyandang disabilitas mental sebagai pemilih tetap dalam pemilihan kepala daerah
- b. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai pengetahuan hukum dan bisa menjadi referensi bagi pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Komisi Pemilihan Umum untuk membuat regulasi terkait hak pilih bagi penyandang disabilitas mental
- c. Serta hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai sumbangan karya ilmiah dan bisa menjadi referensi bagi peneliti lain dalam penelitian di masa datang.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian guna untuk memperoleh data yang nyata, maka penelitian ini menggunakan pendekatan sebagai berikut:

1. Pendekatan Masalah

Metode pendekatan yang penulis gunakan adalah yuridis normatif, penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal. Pada penelitian hukum

jenis ini, acapkali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas. Oleh karena itu pertama, sebagai sumber datanya hanyalah data sekunder, atau data tersier. Kedua, karena penelitian hukum normatif sepenuhnya menggunakan data sekunder (bahan kepustakaan), penyusunan kerangka teoritis yang bersifat tentatif (skema) dapat ditinggalkan, tetapi penyusunan kerangka konsepsional mutlak diperlukan. Didalam menyusun kerangka konsepsional, dapat dipergunakan perumusan-perumusan yang terdapat didalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penelitian. Ketiga, dalam penelitian hukum normatif tidak diperlukan hipotesis, walaupun ada hanya hipotesis kerja. Keempat, konsekuensi dari (hanya) menggunakan data sekunder, maka pada penelitian hukum normatif tidak diperlukan sampling, karena data sekunder (sebagai sumber utamanya) memiliki bobot dan kualitas tersendiri yang tidak bisa diganti dengan data jenis lainnya. Biasanya penyajian data dilakukan sekaligus dengan analisisnya.⁵ Sehingga nantinya sampai sejauh mana hukum positif tertulis yang ada itu sinkron atau serasi satu sama lainnya.⁶

Dalam pendekatan yuridis normatif ini pokok pembahasan menekankan pada aspek hukum atau perundang-undangan yang berlaku (dalam hal ini Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas

⁵ Zainal Asikin dan Amirudin, 2016, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Rajawali Pers, hlm. 118-120.

⁶ Bambang Sunggono, 2013, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta : Rajawali Pers, hlm. 94.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota) dikaitkan dengan penerapan pengaturan hukum yang ada.

2. Sifat Penelitian

Sifat yang digunakan dalam penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yang mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian. Demikian juga hukum pengaturannya di dalam masyarakat yang berkenaan objek penelitian.⁷ Dikatakan demikian, karena penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran pengaturan hak pilih pada pendataan penyandang disabilitas mental sebagai pemilih tetap dalam pemilihan kepala daerah (pilkada).

3. Sumber dan Jenis data

Sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan sekunder :

- a. Data sekunder, yaitu berupa data yang diperoleh dari studi dan kepustakaan yang terdiri atas :

⁷ Zainuddin Ali, *op.cit* , hlm. 105-106.

1) Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan yang mengikat terdiri dari norma-norma atau kaidah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasi, yurisprudensi, seperti:

a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

b) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota

c) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

d) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

e) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

f) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan *Convention On The Rights Of Persons With Disabilities* (Konvensi Mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas)

g) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas

- h) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2014 tentang Kesehatan Jiwa
 - i) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik)
 - j) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan
 - k) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan
 - l) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
 - m) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XII/2015
 - n) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pemutakhiran Data dan Penyusunan Daftar Pemilih Dalam Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota
 - o) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia
- 2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang berupa Jurnal hukum maupun makalah-makalah yang mempunyai relevansi dengan obyek penelitian, buku-buku literatur yang berkaitan

langsung maupun tidak langsung terhadap materi penelitian, artikel-artikel yang diperoleh dari media massa dan internet.

3) Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan maupun petunjuk terhadap bahan hukum primer maupun sekunder, seperti Kamus Hukum, Kamus Bahasa Indonesia dan Kamus Bahasa Inggris, ensiklopedia, artikel pada majalah, surat kabar atau internet.

b. Data primer, yaitu data yang diperoleh dari pendapat ahli dengan pihak-pihak yang terkait di Komisi Pemilihan Umum Daerah Sumatera Barat, Dokter ahli jiwa di Rumah Sakit Jiwa Prof. Dr. Hb. Saanin. Keterangan ahli terkait dilakukan melalui wawancara secara terbuka dan terstruktur, artinya pewawancara memberikan beberapa pertanyaan yang sebelumnya telah disediakan kemudian mendapatkan jawaban dari narasumber.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi Dokumen

Mempelajari bahan-bahan penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan. Studi dokumen ini berasal dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

b. Wawancara

Wawancara merupakan salah satu teknik pengumpulan data melalui jalan komunikasi yaitu dengan tanya jawab antara pewawancara dengan narasumber (responden). Pada penelitian ini, untuk mengetahui keterangan ahli dilakukan wawancara dengan pihak-pihak yang terkait di Komisi Pemilihan Umum Daerah Sumatera Barat dan di Rumah Sakit Jiwa Prof. Dr. Hb. Saanin.

5. Pengolahan Data dan Analisa Data

a. Pengolahan data

Data yang diperoleh kemudian dilakukan penyesuaian dengan pembahasan yang akan diteliti dengan melakukan telaah buku, literatur, dan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan objek penelitian.

b. Analisa data

Setelah dilakukan pengolahan data maka diperlukan suatu teknik analisa data untuk menguraikan dan memecahkan masalah yang

diteliti berdasarkan data-data yang telah dikumpulkan. Seluruh data yang telah diperoleh dianalisa sedemikian rupa agar dapat menjelaskan masalah-masalah yang menjadi objek penelitian kedalam bentuk kalimat-kalimat.

