

## AKSESIBILITAS PEMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK BAGI WARGA NEGARA DISABILITAS

*Accessibility of Local Concurrent Election for the Disability Citizen*

**Fajri Nursyamsi<sup>1</sup> dan Estu Dyah Arifianti<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK)

<sup>2</sup>Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK)

Email: fajri.nursyamsi@gmail.com

### **Abstrak**

Penyandang Disabilitas merupakan bagian dari warga negara Indonesia, sehingga berhak atas penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak dasarnya yang dijamin dalam UUD NRI 1945. Salah satu hak mendasar yang dimiliki oleh seorang warga negara adalah berpartisipasi dalam pemilihan umum, termasuk pemilihan kepala daerah, untuk menggunakan hak pilihnya. Namun begitu, pemenuhan hak pilih yang dimiliki oleh penyandang disabilitas kerap terabaikan. Regulasi menjadi penyebab paling mendasar dalam praktik diskriminasi bagi penyandang disabilitas untuk menggunakan hak memilihnya. Dalam proses pemilihan anggota legislatif dan pemilihan Presiden/Wakil Presiden pada tahun 2014 lalu, aspek regulasi ini banyak mendapat sorotan, sehingga terus disempurnakan melalui peraturan pelaksanaan yang dibentuk oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Namun upaya itu ternyata tidak dilakukan secara sistematis, karena pada Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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 masih ada ketentuan yang mendiskriminasi penyandang disabilitas dalam ragam tertentu. Ketentuan yang dimaksud adalah Pasal 57 ayat (3) huruf a yang menyatakan bahwa “Pemilih yang terdaftar adalah yang tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya”. Ketentuan itu sama saja dengan menghilangkan hak pilih seorang warga negara, padahal kondisi terganggu jiwa tidak selalu menjadi kondisi yang permanen. Negara, melalui UU, seharusnya melakukan upaya untuk menjamin dan memastikan agar semua warga negara memiliki aksesibilitas yang baik untuk menggunakan hak pilihnya. Upaya itu harus dilakukan dengan menghilangkan segala hambatan bagi warga negara untuk berpartisipasi menggunakan hak pilihnya, termasuk para penyandang disabilitas.

**Kata Kunci:** Disabilitas, Hak Memilih, Pemilihan Kepala Daerah

### **Abstract**

*Persons with disabilities are part of Indonesian citizen, thus entitled to the respect, protection and fulfillment of basic rights guaranteed in the Constitution NRI 1945. One of the fundamental rights which are owned by a citizen is to participate in the elections, including local elections, to use their right to vote. However, fulfillment of the right to vote which is had by persons with disabilities is often neglected. Regulation becomes the most fundamental cause in the practice of discrimination against persons with disabilities to use their right to vote. In the process of legislative and presidential election in 2014, the*

*regulatory aspects became an attention, so it continues to be refined through the implementation of the regulations established by the General Election Commission (KPU). But the effort was apparently not done systematically, as in Law Number 8 Year 2015 on the Enactment of Government Regulation in Lieu of Law No. 1 Year 2014 on the Election of Governor, Regent, and Mayor. There are provisions in those regulation that discriminate persons with disabilities in certain varieties. The provision in question is Article 57 paragraph (3) states, "Voters registered are people whose soul/memory not being disturbed". The provision was tantamount to eliminate a right of citizen to vote, whereas the disturbed condition of the soul is not always a permanent condition. State, through the Law, should make efforts to guarantee and ensure that all citizens have good accessibility to exercise their rights to vote. Efforts must be made to eliminate all obstacles for citizens to participate using their voting matter, including persons with disabilities.*

*Keywords: Disability, Right to Vote, Local Elections*

## **Pendahuluan**

Pasal 57 ayat (3) huruf a Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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 (UU No. 8 Tahun 2015) mengatur bahwa “Pemilih yang terdaftar adalah yang tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya”. Ketentuan itu bersifat diskriminatif dan melanggar hak asasi warga negara yang dijamin dalam UUD NKRI 1945. Ketentuan dalam Pasal itu telah membatasi, bahkan mencabut hak pilih warga negara. Bahkan pencabutan hak pilih sudah dilakukan sejak tahap pendaftaran pemilih.

Ketentuan tersebut tidak mampu mencerminkan peran negara sebagai aktor yang aktif dalam melindungi hak asasi warga negaranya. Rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi seolah tidak berdaya menghadapi kekuasaan Pemerintah, yang sebenarnya hanya pelaksana dari kedaulatan tersebut. Selain itu, peraturan perundang-undang yang sejatinya menjadi alat negara untuk melindungi warga negara, berubah menjadi alat kekuasaan kelompok elit untuk mengabaikan hak-hak masyarakat minoritas, termasuk para penyandang disabilitas.

Keberadaan Pasal 57 ayat (3) huruf a UU No. 8 Tahun 2015 juga kontraproduktif dengan arah politik hukum yang terus mengupayakan penguatan konsep pemilihan langsung, dalam proses pemilihan umum, baik pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden; pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD; maupun pemilihan kepala daerah di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Penguatan konsep pemilihan langsung sangat

bergantung pada tingkat partisipasi dari masyarakat. Semakin tinggi partisipasi, maka akan semakin dinilai baik kualitas demokrasi yang tercipta. Dalam perspektif itu, maka ketentuan Pasal 57 ayat (3) huruf a yang menghambat masyarakat menggunakan hak pilihnya justru telah memperlemah upaya yang sudah dirintis pasca amendemen UUD 1945, pada 2004.

Para pembentuk UU No. 8 Tahun 2015 jelas memiliki stigma yang menganggap bahwa kondisi terganggu jiwa atau ingatannya berlaku sama pada setiap penderitanya. Padahal tingkat gangguan jiwa berbeda-beda, dan tidak secara mutlak dapat dikatakan tidak mampu untuk bertanggungjawab untuk melakukan tindakan hukum tertentu. Selain itu, gangguan jiwa bukanlah kondisi yang permanen, bahkan dapat disembuhkan secara total. Sehingga menghilangkan hak pilih bagi penderita gangguan dari mulai masa pendaftaran adalah berlebihan.

Dari ketentuan yang diskriminatif tersebut, maka harus ada perubahan cara pandang bagi para pembentuk undang-undang dalam melihat kondisi gangguan jiwa, terutama sebagai bagian dari penyandang disabilitas. Perubahan yang lebih mampu menunjukkan adanya jaminan negara terhadap penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak asasi warga negaranya, terutama warga negara penyandang disabilitas.

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka diperlukan suatu kajian yang mampu menganalisa lebih mendalam cara pandang baru yang dimaksud. Kajian yang dilakukan diharapkan mampu memberikan gambaran atau bahkan arahan bagi masyarakat, terutama para pembentuk kebijakan mengenai perspektif yang harus dipilih dalam upaya memberikan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak penyandang disabilitas.

### **Metode Penelitian**

Kajian yang dilakukan bersifat normatif dengan tipologi *explanatoris*. Kajian difokuskan kepada ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai pisau analisis atas permasalahan di lapangan. Kajian akan menjelaskan jaminan hak pilih bagi seorang warga negara disabilitas yang dijamin dalam UUD NKRI 1945 dan peraturan perundang-undangan turunannya. Kajian menggunakan data sekunder berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang digunakan adalah UUD NKRI 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya, serta putusan Mahkamah Konstitusi. Sedangkan bahan hukum sekunder yang digunakan adalah literatur hukum yang relevan,

seperti buku, artikel dalam jurnal, dan hasil penelitian ilmiah. Permasalahan-permasalahan dalam penelitian akan dianalisa secara kualitatif, karena berbasis dari peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang dikaji berdasarkan teori hak dan konsep disabilitas sebagai pisau analisis.

## **Hasil dan Pembahasan**

### **Perlindungan Negara terhadap Warga Negara dengan Disabilitas**

Indonesia adalah negara yang mengakui bahwa kedaulatan tertinggi ada di tangan rakyat. Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa kedaulatan rakyat merupakan konsepsi tertinggi suatu Negara. Bahkan Jimly (2006) menyatakan bahwa kedaulatan dalam pandangan klasik tidak dapat dipisahkan dari konsep negara. Secara teori, kedaulatan rakyat hadir sebagai perlawanan terhadap dari teori kedaulatan raja yang pada aplikasinya banyak menghasilkan pemerintahan yang tirani. Teori kontrak sosial milik Jean-Jacques Rousseau, yang mengawali pertumbuhan teori kedaulatan rakyat, menyatakan bahwa dalam suatu negara, *natural liberty* telah berubah menjadi *civil liberty* dimana rakyat memiliki hak-haknya. Kekuasaan rakyat sebagai yang tertinggi dalam hal ini melalui perwakilan yang berdasarkan suatu terbanyak (*general will volonte generale*). (Maharanie, 2009)

Apa yang diajarkan oleh Rousseau, dalam perkembangannya, dianggap terlalu murni, sehingga metode suara terbanyak yang menjadi mekanisme pengambilan keputusan cenderung membawa kepentingan umum, tidak pasti selalu benar. Apa yang di dukung oleh suara terbanyak itu tidak lagi mempersoalkan tentang kebenaran yang hendak dikejar melainkan mempersoalkan tentang menang atau kalah. Disinilah letak penyelewengan dari sistem mayoritas yang tidak lagi mengejar kebenaran, melainkan mengejar kemenangan. (Jimly: 2006)

Penggunaan konsep kedaulatan rakyat pada suatu negara selalu dicantumkan dalam konstitusinya. Konstitusi menurut Eric Barendt (2001) memiliki dua makna, yang salah satunya menyatakan bahwa konstitusi adalah dokumen tertulis yang memberikan kerangka terhadap kekuasaan dari parlemen, pemerintah, peradilan, dan institusi nasional penting lainnya. Beberapa negara yang memiliki konstitusi tertulis juga mengatur mengenai

jaminan hak dasar dari warga negara.<sup>1</sup> Pengertian senada dikemukakan oleh Brian Thompson, yang diikuti oleh Jimly Asshiddiqie dalam bukunya *Konstitusi dan Konstitualisme*, yang menyatakan bahwa konstitusi adalah dokumen yang berisi peraturan untuk menjalankan suatu organisasi.<sup>2</sup> Kedua pengertian tentang diatas mengarahkan pemahaman akan pengertian konstitusi adalah suatu dokumen tertulis yang mengatur ketentuan dasar, yang menjadi kerangka dan dasar pelaksanaan suatu negara.

Ketentuan dalam konstitusi tidak hanya mencakup susunan dan kedudukan organ-organ negara dan hubungan antar organ-organ negara, tetapi juga mengatur hubungan organ-organ negara tersebut dengan warga negara. Perlindungan terhadap warga negara menjadi penting untuk diatur dalam konstitusi suatu negara hukum. Perlindungan yang dimaksud adalah perlindungan terhadap HAM setiap warga negara, atau bahkan setiap orang.

Indonesia, sebagai negara hukum, sudah memberikan jaminan atas HAM warga negaranya. Pada naskah Perubahan Kedua UUD 1945, ketentuan mengenai HAM telah mendapatkan jaminan konstitusional. Sebagian besar materi HAM dalam UUD NKRI 1945 pada dasarnya adalah rumusan pada Undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM). Jimly Asshiddiqie menyatakan dalam konteks itu bahwa ada 27 materi yang mencakup pengaturan HAM dalam UUD NKRI 1945. Salah satu ketentuan yang berkaitan erat dengan perlindungan terhadap penyandang disabilitas adalah sebagai berikut.

1. Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu, dan
2. Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>Jimly Asshiddiqie, *konstitusi dan konstitusionalisme*, hlm 15

<sup>2</sup> *Ibid*

<sup>3</sup>Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm. 83

Jimly Asshiddiqie juga menyatakan bahwa rumusan hak asasi manusia dalam UUD NRI 1945, apabila memasukan keseluruhan 27 materi yang mencakup HAM tersebut, dapat mencakup lima kelompok materi, salah satunya adalah Kelompok Hak-Hak Khusus dan Hak Atas Pembangunan, yang terdiri dari,

- a. Setiap warga negara yang menyandang masalah sosial, termasuk kelompok masyarakat yang terasing dan yang hidup di lingkungan terpencil, berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan yang sama.
- b. Hak perempuan dijamin dan dilindungi untuk mencapai kesetaraan gender dalam kehidupan nasional.
- c. Hak khusus yang melekat pada diri perempuan yang dikarenakan oleh fungsi reproduksinya dijamin dan dilindungi oleh hukum.
- d. Setiap anak berhak atas kasih sayang, perhatian dan perlindungan orangtua, keluarga, masyarakat dan negara bagi pertumbuhan fisik dan mental serta perkembangan pribadinya.
- e. Setiap warga negara berhak untuk berperan serta dalam pengelolaan dan turut menikmati manfaat yang diperoleh dari pengelolaan kekayaan alam.
- f. Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang bersih dan sehat.
- g. Kebijakan, perlakuan atau tindakan khusus yang bersifat sementara dan dituangkan dalam peraturan perundangan-undangan yang sah yang dimaksudkan untuk menyetarakan tingkat perkembangan kelompok tertentu yang pernah mengalami perlakuan diskriminasi dengan kelompok-kelompok lain dalam masyarakat, dan perlakuan khusus sebagaimana ditentukan dalam ayat (1) pasal ini, tidak termasuk dalam pengertian diskriminasi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat (13).<sup>4</sup>

Dalam kelompok Hak-Hak Khusus dan Hak Atas Pembangunan diatas memasukan kelompok perempuan dan anak sebagai subyek dari perlindungan HAM. Dalam kebutuhan yang sama, kelompok penyandang disabilitas pun memerlukan perlakuan khusus dan dijamin oleh konstitusi, baik dalam konteks *affirmative action* atau *reasonable accomodation*. Selain fungsi dan tujuan konstitusi yang dikemukakan oleh Eric Barendt diatas, Jimly Asshiddiqie juga mengemukakan 10 fungsi dari konstitusi, yang salah satu

---

<sup>4</sup>*Ibid.*, hlm. 88-89

fungsinya adalah sebagai sarana perekayasaan dan pembaruan masyarakat, baik dalam arti sempit maupun dalam arti luas.<sup>5</sup>

### **A. Kebijakan Lawan Arah**

Ketentuan dalam Pasal 57 ayat (3) huruf a UU No. 8 Tahun 2015 terlihat bertentangan dengan semangat atau politik hukum yang terbagun pasca amendemen UUD 1945. Pasal 57 ayat (3) huruf a yang membatasi hak pilih warga negara dengan disabilitas, khususnya seseorang yang sedang mengalami gangguan jiwa terkesan melawan arah laju konsep pemilihan langsung yang sedang berkembang.

Pada awalnya, melalui UUD 1945, pemilihan langsung hanya diterapkan kepada mekanisme pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan anggota DPR, DPD, dan DPRD. Namun “warna” pemilihan langsung menjadi lebih dominan karena pemilihan kepala daerah, yang dalam konstitusi hanya diatur dengan cara yang demokratis, juga didefinisikan dilakukan dengan pemilihan langsung. Konsep pemilihan langsung tersebut menjadi ciri khas dari rezim reformasi yang mengidamkan adanya kedaulatan rakyat yang lebih kuat. Dengan begitu, kondisi tersebut sangat kontras dengan apa yang terjadi pada dua rezim sebelumnya, yaitu Orde Lama dan Orde Baru.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menjadi undang-undang pertama yang mengubah mekanisme Pilkada, dari pemilihan oleh DPRD menjadi pemilihan langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Pilihan kebijakan itu merupakan bentuk reaksi terhadap mekanisme sebelumnya, yaitu dipilih oleh DPRD. Pilihan kebijakan untuk mengadakan pemilihan langsung oleh rakyat mengakomodir keinginan untuk mewujudkan demokrasi yang responsif. Dengan pemilihan langsung diharapkan kepala daerah dapat memiliki kedekatan dengan pemilihnya, sehingga dapat lebih merespon aspirasi dari masyarakat.

Pilihan kebijakan “Pilkada langsung” dalam pembentukan UU No. 32 Tahun 2004 ternyata dianggap masih kurang dalam mendukung pembentukan demokrasi di Indonesia.

---

<sup>5</sup>*Ibid.* hlm. 27-28

Hal itu dapat dilihat dari adanya *Judicial Review*<sup>6</sup> terhadap UU No. 32 Tahun 2004, yang kemudian menghasilkan Putusan MK No. 072-073/PUU-II/2004. Dalam permohonan dari Putusan itu, pada Pemohon mengajukan tiga pandangan utamanya, yaitu *Pertama*, Pemilu termasuk didalamnya adalah Pilkada. *Kedua*, Independensi penyelenggaraan Pilkada langsung. *Ketiga*, Penyelenggara Pilkada. Dalam Putusannya MK menyatakan Pasal-Pasal yang mengatur bahwa KPUD bertanggungjawab kepada DPRD bertentangan dengan konstitusi, sehingga KPUD dibuat sebagai lembaga yang independen. Selain itu, dalam Putusan MK juga menyatakan bahwa dengan diberlakukannya pemilihan langsung dalam Pilkada, maka dapat dikatakan bahwa Pilkada masuk dalam rezim Pemilu. Sehingga pelaksana dari Pilkada adalah KPUD sebagai perpanjangan tangan dari KPU, dan penyelesaian sengketa Pilkada dilakukan oleh MK, bukan oleh MA seperti sebelumnya.

Putusan MK tersebut kemudian ditindaklanjuti oleh DPR dengan merevisi sebagian dari UU No. 32 Tahun 2004, yaitu menjadi UU No. 8 Tahun 2015. UU 8/2005 merupakan UU pertama yang menggunakan istilah Pemilukada sebagai pengganti dari istilah Pilkada. Dalam UU No. 8 Tahun 2015 diaturnya mengenai perpindahan penyelesaian sengketa Pemilukada dari MA ke MK.

Pada 2007 dan 2008, MK membuat Putusan yang berkaitan dengan Pilkada, yaitu Putusan No. Putusan MK No. 005/PUU-IV/2007, dan Putusan MK No. 17/PUU-VI/2008. Kedua Putusan itu menjadi dasar bagi DPR dan Pemerintah untuk membentuk UU 12/2008. Salah satu poin krusial yang ada dalam Putusan MK No. 005/PUU-IV/2007 adalah terkait dengan calon perseorangan dalam Pilkada<sup>7</sup>. Pasca Putusan MK itu partai

---

<sup>6</sup>Judicial Review merupakan salah satu ciri dari kebanyakan konstitusi liberal di berbagai negara. Kewenangan itu muncul pada kekuasaan pengadilan, sebagai bentuk pengawasan terhadap kesesuaian dari peraturan, yang dibentuk oleh kekuasaan legislatif atau eksekutif, terhadap konstitusi.<sup>6</sup> Pada umumnya Judicial review merupakan kewenangan dari kekuasaan Judisial. Hal itu ditegaskan oleh Katherine Lindsay, dalam bukunya yang berjudul *Federal Constitutional Law*, sebagaimana dikutip oleh Laica Marzuki dalam buku “Berjalan-jalan di Ranah Hukum”, yang menyatakan bahwa, “in which a superior court had power to determine question of constitutional validity of enactment of the legislature”. Lihat, Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law* (Oxford: Oxford University Press, 1998)

<sup>7</sup>Putusan itu mendapatkan kritikan dari berbagai kalangan. Salah satu pihak yang menkritik adalah Mohammad Fajrul Falakh yang mengatakan bahwa “MK Semakin jauh dengan menerima “keinginan hipotetik, tanpa verifikasi” sebagai dalil hukum yang membenarkannya sebagai alas hak (legal standing). MK terlalu bersemangat dengan memutus perkara yang “belum matang” (*unripen*). Hal itu karena pemohon adalah anggota DPRD yang partainya masih dapat berkoalisi dalam Pilkada 2008 tetapi sudah dinilai telah mengalami kerugian konstitusional, bukan karena pemohon tidak dicalonkan untuk pilkada tahun depan, melainkan berpotensi merugikan sebagai perseorangan karena sudah berkeinginan (tanpa verifikasi) untuk mencalonkan diri, tetapi masih terhalang oleh UU Pemda. Lihat, Mohammad Fajrul Falakh, *Konsistensi Mengawal Konstitusi*, (Jakarta: Komisi Hukum Nasional RI, 2014), hlm.382

politik seakan mendapatkan saingan dalam pencalonan kepala daerah, sehingga secara tidak langsung mengakhiri hegemoni kekuasaan partai politik dalam mendominasi pencalonan kepala daerah. Namun kondisi itu sedikit banyak mempengaruhi partai politik untuk merebut kembali *privilege* yang mereka miliki sebelumnya. Upaya “perebutan kembali” itu terlihat dalam pembentukan UU 22/2014. Dalam pembentukannya hampir semua fraksi di DPR setuju untuk mengembalikan mekanisme Pilkada kepada pemilihan oleh DPRD. Jelas pemilihan melalui DPRD lebih menguntungkan bagi parpol, karena mereka hanya anggota Partai Politik yang bisa menjadi anggota DPRD.

Pembelaan terhadap mekanisme pemilihan langsung memuncak ketika dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2014 disahkan. Dalam ketentuan UU itu tercantum bahwa pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara perwakilan, yaitu melalui DPRD. Namun, dalam kondisi desakan masyarakat yang tinggi, dalam tanggal yang sama dengan pengundungannya, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono langsung membatalkannya melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Terlepas dari sikap kontroversial dari seorang Presiden saat itu dengan menerbitkan Perpu, tetapi sikap politik itu menegaskan pilihan kebijakan yang mendukung mekanisme pemilihan langsung.

### **Disabilitas: Suatu Tawaran Perubahan Cara Pandang**

Istilah disabilitas hadir untuk menggantikan istilah cacat yang sudah identik dengan kesan negatif, atau bahkan mengarah kepada kondisi yang rusak atau tidak normal. Selain itu, disabilitas tidak hanya dimaknai sebagai suatu istilah, tetapi juga sebagai konsep yang menerangkan suatu cara pandang dalam melihat hambatan yang dialami seseorang dalam menjalankan aktivitas keseharian. Disabilitas sebagai suatu konsep inilah yang akan dianalisa secara mendalam dalam bagian ini.

Indonesia secara resmi atau formal menggunakan istilah disabilitas pasca ratifikasi *Convention on the Rights of People with Disabilities* (CRPD) melalui Undang-undang Nomor 19 tahun 2011. Disabilitas resmi dijadikan terjemahan dari kata “*disability*” dalam CRPD, sehingga konsep disabilitas yang dimaksud sebelumnya sebenarnya adalah konsep baru yang dibawa oleh CRPD. Dalam konsep disabilitas memandang bahwa hambatan yang dialami oleh seseorang dalam menjalankan aktivitas keseharian disebabkan karena

kondisi lingkungan yang tidak aksesibel, sehingga penyelesaian permasalahan difokuskan kepada intervensi terhadap perubahan lingkungan. Hal itu berbeda dengan istilah cacat, yang lebih melihat hambatan itu disebabkan karena kondisi fisik seseorang yang tidak sesuai dengan lingkungan yang sudah dianggap *mainstream*, sehingga penyelesaian permasalahan diarahkan kepada intervensi terhadap fisik seseorang tersebut.

Cara pandang disabilitas menggunakan pendekatan sosial, yaitu menilai adanya hambatan dari interaksi sosial yang terjadi. Sedangkan cara pandang cacat menggunakan pendekatan medis, yaitu menilai hambatan karena adanya kekurangan dalam fisik seseorang, sehingga memunculkan penilaian “normal” dan “tidak normal”, dimana penyandang cacat identik dengan penilaian tidak normal. Pendekatan sosial yang digunakan dalam konsep disabilitas memposisikan keberadaan hambatan sebagai tidak terpenuhinya hak asasi penyandang disabilitas, sehingga solusinya akan berbasis pada pemenuhan hak asasi tersebut (*human rights based*). Sedangkan dalam pendekatan medis yang digunakan dalam konsep cacat, melihat pemenuhan hambatan bergantung kepada belas kasihan (*charity based*) orang lain terhadap kondisi penyandang cacat yang “tidak normal”.

Pendekatan berbasis hak asasi bagi penyandang disabilitas menjadikan pemenuhannya bersifat wajib atau harus dijamin oleh negara.<sup>8</sup> Sedangkan basis kedermawanan bagi penyandang cacat tidak memposisikannya sebagai suatu kewajiban, karena bergantung kepada kemauan dan ketersediaan sisa sumberdaya, karena pemenuhannya tidak menjadi suatu prioritas untuk ditangani.

Dalam perkembangannya, walaupun penyandang disabilitas merupakan salah satu kelompok minoritas terbesar di dunia, yaitu meliputi 600 juta orang, yang dua-per-tiga dari keseluruhan berada di negara berkembang. Para penyandang disabilitas telah diabaikan selama tiga dekade awal keberadaan PBB. Para perancang *International Bill of Human Rights* tidak memasukan penyandang disabilitas sebagai kelompok yang rentan terhadap pelanggaran HAM.<sup>9</sup> Namun perkembangan pemikiran tentang penghormatan,

---

<sup>8</sup>Dalam HAM, negara adalah subyek hukum yang berperan sebagai pemangku kewajiban, yaitu memegang tanggungjawab dalam melindungi, menegakkan, dan memajukan HAM setidaknya untuk warga negaranya sendiri. Lihat, Pusat Studi Hak Asasi Manusia UII, *Hukum Hak Asasi Manusia* (Yogyakarta: PUSHAM UII, 2008), hlm. 53

<sup>9</sup> Theresia Degener, *International Disability Law- A New Legal Subject on the Rise*, disampaikan pada Experts Meeting di Hongkong, 13-17 Desember 1999, (California: Berkeley Journal International, 2000), hlm. 187.

perlindungan dan pemenuhan hak asasi penyandang disabilitas cenderung terlambat dibandingkan perkembangan ide HAM secara umum.<sup>10</sup> HAM bagi penyandang disabilitas terbilang tertinggal sejak awal kemunculan HAM pasca perang dunia kedua. Ada pihak yang menyatakan bahwa penyandang disabilitas merupakan bagian dari umat manusia yang termasuk dalam obyek HAM. Namun dalam kenyataannya, mulai dari stigma masyarakat sampai pada kebijakan suatu negara masih menghambat adanya jaminan HAM bagi penyandang disabilitas.<sup>11</sup>

Contoh terlambat berkembangnya isu hak asasi disabilitas adalah melihat kepada tidak adanya klausul kesetaraan dari Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (1948), Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (1966), dan Kovenan Internasional tentang Ekonomi, Sosial dan Budaya (1966), yang secara eksplisit menyebutkan disabilitas sebagai kategori yang dilindungi. Adapun kata disabilitas yang dirujuk sebagai isu HAM dalam berbagai dokumen, hanya berkaitan dengan jaminan sosial dan kebijakan kesehatan preventif. Baru pada tahun 1970-an, dengan diundangkannya Deklarasi Orang dengan Terbelakangan Mental (1971) dan Deklarasi Hak-hak Penyandang Disabilitas (1975), membuat penyandang disabilitas menjadi subyek dari deklarasi HAM.

Kondisi gangguan jiwa adalah termasuk dalam ragam disabilitas berdasarkan CRPD, yang sudah diratifikasi oleh Indonesia melalui Undang-undang Nomor 19 Tahun 2011. Dalam konsep disabilitas itu, hambatan yang terjadi pada seseorang bukanlah dilihat dari kondisi fisiknya, tetapi hambatan ada pada kondisi lingkungan. Oleh karena itu, seorang penyandang disabilitas harus tetap dijamin hak-haknya, dengan cara dihilangkan hambatan yang ada pada lingkungannya, sehingga hak itu dapat terpenuhi.

Konsep disabilitas itu dapat digunakan dalam memandang pemenuhan hak pilih bagi seseorang yang sedang mengalami gangguan jiwa. Hal pertama yang harus dijamin

---

<sup>10</sup>Penyandang disabilitas sebagaimana dengan orang lainnya memiliki hak yang sama, yaitu Hak Ekosob (Ekonomi, Sosial, Budaya). Negara mempunyai kewajiban (*state obligation*) untuk memenuhi (*fulfill*), menghormati (*to respect*), dan melindungi (*to protect*) setiap hak pendidikan yang dimiliki oleh setiap warga negaranya. Dalam pasal 28 C Undang-undang Dasar 1945 dikatakan bahwa setiap orang berhak mengembangkannya dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia, sehingga jelas di sini kewajiban generic negara dalam pemenuhan hak pendidikan adalah memfasilitasi (*to facilitate*), memajukan (*to promote*), menyediakan (*to provide*). Lihat, Slamet Thohari, *Pandangan Disabilitas dan Aksesibilitas Fasilitas Publik bagi Penyandang Disabilitas di Kota Malang* (Indonesia Journal of Disability Studies, vol 1 issue 1, Juni 2014), hlm. 31

<sup>11</sup>Lihat, Fajri Nursyamsi, *Kerangka Hukum, Disabilitas di Indonesia: Menuju Indonesia Ramah Disabilitas* (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2015), hlm. 14

adalah tidak adanya stigma negatif yang melekat kepada seorang penderita gangguan jiwa, sehingga mereka harus tetap dianggap cakap hukum atau mampu mempertanggungjawabkan perbuatannya. Berikutnya, upaya pemenuhan hak harus dilakukan dengan menghilangkan hambatan, yaitu seperti membuat TPS lebih dekat dengan lokasi tinggalnya atau ada pendampingan bagi mereka dalam melakukan hak pilihnya, sehingga andaikata ada kondisi tertentu, seperti yang bersangkutan mengalami gangguan jiwa dapat langsung ditangani. Keseluruhan fasilitas itu harus disediakan oleh penyelenggara Pemilu, sebagai bentuk jaminan negara atas pemenuhan hak warga negaranya.

## **Penutup**

### *Kesimpulan*

Pasal 57 ayat (3) huruf a UU 8/2015 dengan jelas mengatur pencabutan hak pilih warga negara yang mengalami gangguan jiwa dalam pemilihan kepala daerah. Ketentuan itu telah mencederai fungsi peraturan perundang-undangan sebagai alat bagi negara untuk memberikan perlindungan dan pemenuhan hak asasi warga negaranya. Kondisi itu juga menunjukkan adanya kegagalan negara Republik Indonesia menjalankan perannya sebagai aktor pemangku kewajiban dalam perlindungan HAM.

Selain itu, kemunculan Pasal 57 ayat (3) huruf a seolah bergerak berlawanan arah dengan semangat perubahan dalam penguatan demokrasi di Indonesia. Pasca amendemen UUD 1945, sampai dinamika terakhir adalah pembentukan UU No. 8 Tahun 2015 sendiri, politik hukum untuk pemberlakuan mekanisme pemilihan langsung dalam Pemilu dan Pilkada menguat. Pilar utama dari pemilihan langsung adalah partisipasi masyarakat, sehingga apabila ada ketentuan yang justru mencabut hak pilih warga negara akan berdampak negatif atau kontraproduktif dengan arah perubahan yang sedang berjalan.

Aspek ketiga yang perlu diperhatikan dari dibentuknya norma dalam Pasal 57 ayat (3) huruf a UU No. 8 Tahun 2015 adalah cara pandang yang keliru dalam melihat orang dengan gangguan jiwa, sebagai bagian dari penyandang disabilitas. Kekeliruan cara pandang yang dimaksud adalah masih adanya stigma dari para pembentuk UU, yang menganggap bahwa penyandang disabilitas tidak mampu bertanggungjawab secara hukum atas tindakannya sendiri. Para pembentuk UU harus sudah mampu memandang orang dengan gangguan jiwa dengan cara pandang disabilitas, yaitu melihat faktor terjadinya

hambatan adalah dari lingkungan yang ada, bukan dari kondisi fisik orang tersebut. Dengan begitu, pasal pelarangan seorang penyandang disabilitas dalam mendapatkan haknya tidak akan terulang lagi, justru yang akan muncul adalah upaya-upaya maksimal dari Pemerintah untuk memastikan penyandang disabilitas, sebagai bagian dari warga negara Indonesia, mendapatkan hak-haknya, termasuk hak pilih dalam proses Pilkada.

## DAFTAR PUSTAKA

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitualisme*. <http://jimly.com/pemikiran>. diakses pada tanggal 20 Februari 2013. pukul 20.02.

Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: SekretariatJenderal MK RI.

Asshiddiqie, Jimly. 2011. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika.

Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MK RI. 2006.

Barendt, Eric. 1998. *An Introduction to Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press.

Degener, Theresia. *International Disability Law- A New Legal Subject on the Rise*. disampaikan pada Experts Meeting di Hongkong. 13-17 Desember 1999. California: Berkeley Journal International.

Falakh, Mohammad Fajrul. 2014. *Konsistensi Mengawal Konstitusi*. Jakarta: Komisi Hukum Nasional RI.

Hutabarat, Ramly. 1985. *Persamaan di Hadapan Hukum di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Indrati, Maria Farida. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius.

Isra, Saldi. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.

Maharanie. 2009. *Kedaulatan Rakyat dalam Pembentukan Kebijakan Publik*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Jayasooria, Denison. 2000. *Disabled People: Citizenship & Social Work, the Malaysian Experience*. London: ASEAN Academic Press.

Kambo, Gustiana A., dan Achmad Zulfikar. 2015. *Prosiding Seminar Nasional Pilkada Serentak*. Makassar: Program Studi Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Kelsen, Hans. 2006. *General Theory of Law and State*. London: Transaction Publisher.

Kurniawan, Harry. *Implementasi Aksesibilitas Pada Gedung Baru Perpustakaan UGM*. Indonesia Journal of Disability Studies, vol 1 issue 1, Juni 2014.

Nursyamsi, Fajri. 2015. *Kerangka Hukum, Disabilitas di Indonesia: Menuju Indonesia Ramah Disabilitas*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia.

Pusat Studi Hak Asasi Manusia UII. 2008. *Hukum Hak Asasi Manusia*. Yogyakarta: PUSHAM UII.

Thohari, Slamet. *Pandangan Disabilitas dan Aksesibilitas Fasilitas Publik bagi Penyandang Disabilitas di Kota Malang*. Indonesia Journal of Disability Studies. vol 1 issue 1. Juni 2014.