

DISERTASI

**PENGATURAN CALON PERSEORANGAN DALAM
PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA**

***INDIVIDUAL CANDIDATE REGULATION
IN INDONESIA'S LOCAL ELECTION***

ADNAN PURICHTA ICHSAN

B0131172009



**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

HALAMAN JUDUL

PENGATURAN CALON PERSEORANGAN DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA

DISERTASI

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Doktor

**Program Studi:
ILMU HUKUM**

Disusun dan Diajukan Oleh:

**ADNAN PURICHTA ICHSAN
B0131172009**

Kepada:

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

PENGESAHAN DISERTASI

**PENGATURAN CALON PERSEORANGAN
DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA**

Disusun dan diajukan oleh:

ADNAN PURICHTA ICHSAN
B013172009

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal, 28 Oktober 2021
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Promotor

Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S.
NIP. 196207111987031001

Co-Promotor I,

Co-Promotor II,

Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.
NIP. 196408241991032002

Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.AP.
NIP. 197312311999031003

Ketua Program Studi S3 Ilmu Hukum,

Dekan Fakultas Hukum,

Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.
NIP. 196408241991032002

Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.
NIP. 196712311991032002

PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **Adnan Purichta Ichsan**
Nomor Induk Mahasiswa : B0131172009
Program Studi : Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan disertasi ini karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 2021

Yang Menyatakan,

Adnan Purichta Ichsan

PRAKATA

Alhamdulillah Robbil 'Alamiin, Segala Puji bagi Allah Tuhan Pemilik Semesta Alam. Penulis panjatkan puji dan syukur atas segala rahmat dan hidayah-Nya serta salam dan sholawat kepada junjungan Nabi Besar Muhammad SAW sehingga disertasi dengan judul “Pengaturan Calon Perseorangan dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia” dapat terselesaikan.

Dalam penyusunan disertasi ini, penulis tidak sedikit menghadapi kendala, rintangan dan hambatan baik yang bersifat teknis maupun non teknis. Namun berkat Rahmat Tuhan Yang Maha Kuasa disertai usaha dan do'a optimal penulis dan dengan bantuan, dorongan dan bimbingan dari yang amat sangat terpelajar Promotor dan Ko-Promotor serta berbagai saran dan masukan dari para yang amat sangat terpelajar tim penguji, serta berbagai pihak sehingga kendala, rintangan dan hambatan tersebut dapat lalui. Untuk itu penulis mengucapkan syukur kehadiran Allah SWT seraya menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya.

Disertasi ini penulis persembahkan kepada kedua orang tua tercinta, ayahanda (alm) Dr. H. Ichsan Yasin Limpo, S.H., M.H., mentor, motivator dan idola penulis yang telah mendidik, membimbing dan mendoakan penulis hingga dapat seperti saat ini. Teruntuk ibunda tercinta Hj. Novita Madonza Amu yang dengan doa, kasih sayang dan perhatiannya yang tak terbatas telah menjadikan penulis senantiasa tegar dalam menghadapi berbagai macam ujian dan tantangan dalam kehidupan penulis.

Ucapan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya penulis haturkan kepada Prof. Dr. Syamsul Bachri, SH., MS, selaku Promotor yang senantiasa meluangkan waktunya memberikan bimbingan dan arahan kepada penulis, Prof. Dr. Marwati Riza, SH., M.Si, selaku Ko-Promotor yang dengan sifat keibuannya senantiasa meluangkan waktunya

untuk memberikan arahan dan bimbingan kepada penulis, demikian halnya Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P. selaku Ko-Promotor yang setiap saat memberi kemudahan untuk diajak diskusi dan tidak bosan-bosannya mendorong penulis untuk segera menuntaskan penulisan disertasi ini. Semoga Allah SWT membalas segala kebaikan yang telah diberikan kepada penulis. Aamiin.

Ucapan terima kasih yang sama penulis haturkan kepada Dewan Penguji Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum, Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H., Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H., yang telah banyak memberikan koreksi, saran dan arahan yang sangat konstruktif dalam penyusunan disertasi ini. Semoga Allah SWT membalas kebaikan Ibu dan Bapak dengan balasan yang setimpal. Amiin.

Terima kasih dan penghargaan juga penulis sampaikan kepada:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA selaku Rektor Universitas Hasanuddin;
2. Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
3. Guru Besar, Dosen, dan seluruh staf akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
4. Teruntuk Isteri tercinta, Priska Paramita, serta buah hatiku Ananda tercinta Kheila Kinanthi Naryama Adnan dan Arya Mahadika Nalendra Adnan, terima kasih atas segala motivasi, pengertian, dukungan dan pengorbanannya selama penulis menempuh studi selama ini.
5. Teruntuk teman-teman seangkatan 2017 akhir di Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, semoga proses yang telah kita lewati bersama menjadi sesuatu yang menjadikan kita lebih bermanfaat bagi sesama manusia dan lingkungan dimanapun kita berada;

6. Kepada segenap jajaran pemerintahan dan masyarakat Kabupaten Gowa saya ingin menyampaikan permohonan maaf jika sekiranya dalam proses saya menjalani pendoktoran ini ada hak-haknya yang terabaikan, semua itu di luar dari unsur kesengajaan. Proses pendoktoran penulis ini adalah bagian dari ikhtiar suci penulis untuk dapat menambah ilmu pengetahuan agar kelak dapat memberikan pengabdian terbaik penulis dalam kapasitas kepala daerah pada masyarakat Kabupaten Gowa secara khusus dan kepada bangsa dan negara secara umum;
7. Akhirnya kepada semua pihak yang telah turut memberikan andilnya dalam penyelesaian studi dan disertasi ini, penulis menyampaikan terima kasih yang setulus-tulusnya disertai permohonan maaf jika di sana sini masih terdapat kekurangan dalam penulisan disertasi ini. Mohon kiranya penulis diberi koreksi, saran dan arahan serta bimbingan agar kiranya penulisan dan kelayakan disertasi ini dapat memenuhi standar dan ketentuan yang ada.

Makassar, 29 Juli 2021

Hormat,

Adnan Purichta Ichsan

ABSTRAK

ADNAN PURICHTA ICHSAN. *Pengaturan Calon Perseorangan dalam Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia* (dibimbing oleh Syamsul Bachri, Marwati Riza, dan Hamzah Halim).

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji, menemukan dan menjelaskan kelebihan dan kekurangan pengaturan calon perseorangan dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di Indonesia; untuk mengkaji, menemukan dan menjelaskan kondisi pelaksanaan calon perseorangan dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di Indonesia; untuk mengkaji, menemukan dan menjelaskan konsep ideal pengaturan calon perseorangan dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di Indonesia.

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual. Sedangkan tipe penelitian ini adalah penelitian sosioyuridis yang bersifat deskriptif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dasar hukum pengaturan calon perseorangan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, sebagaimana diubah terakhir kali melalui 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 dan dalam PKPU Nomor 15 Tahun 2017 telah mengatur mengenai peran kelembagaan penyelenggara pilkada, persyaratan dan mekanisme pencalonan perseorangan. Meskipun substansi dari ketentuan pengaturan tersebut masih dipandang belum sepenuhnya mencerminkan prinsip *equality* dan prinsip keadilan bagi calon perseorangan. Bahwa pelaksanaan calon perseorangan dalam penyelenggaraan Pilkada dapat dilihat dari tiga hal, yakni: a) Substansi hukum, persyaratan dan mekanisme yang diatur dalam ketentuan tersebut kerap mengalami problematika ketika diterapkan pada kondisi konkret; b) Struktur hukum, verifikasi faktual menjadi kunci utama untuk dukungan bagi calon perseorangan. Verifikasi faktual akan memastikan setiap pemilik kartu tanda penduduk benar-benar menyatakan dukungannya kepada pasangan calon; dan c) Kultur hukum, permasalahan dari kultur hukum calon perseorangan dalam Pilkada terletak pada kultur partai politik yang kerap kali “mencekal/menjejal” program-program calon perseorangan ketika berhasil terpilih dalam kontestasi Pilkada. Kesan yang kerap diberikan oleh anggota DPRD kerap menilai kepala daerah yang terpilih dari jalur perseorangan tidak memiliki *power* ketika berhadapan dengan kekuasaan legislatif. Hal ini cenderung menghambat pelaksanaan pemerintahan yang efektif dan efisien. Bahwa konsep ideal pengaturan calon perseorangan dalam penyelenggaraan Pilkada di Indonesia adalah pengaturan yang harus mampu mendorong demokratisasi pilkada, menjunjung/ mengedepankan nilai-nilai integritas dan non diskriminatif terhadap semua pihak, baik penyelenggara pilkada maupun bakal calon kepala daerah, sehingga diharapkan mampu mengubah reorientasi sistem pemilihan kepala daerah yang ada selama ini.

Kata Kunci: *Pengaturan; Calon Perseorangan; Pemilihan Kepala Daerah.*

ABSTRACT

ADNAN PURICHTA ICHSAN. Individual Candidate Regulation in Indonesia's Local Election. (Supervised by **Syamsul Bachri, Marwati Riza,** and **Hamzah Halim**).

This study aimed to examine, discover and explicate the advantages and disadvantages of individual candidate regulation in holding local elections in Indonesia; to examine, discover and explicate implementation conditions/implementation of individual candidates in Indonesia's local election; to examine, discover and explicate the ideal regulatory **concept** of individual candidates in the implementation of local election in Indonesia.

The research methods used were legal and conceptual approach. Whilst the research type was descriptive socio-judicial.

The results of this study indicated that the legal basis for individual candidates arrangement has been regulated in Law Number 1 of 2015, as last modified by Law Number 10 of 2016 concerning the second amendment to Law Number 1 of 2015 concerning the Stipulation of Government Regulations in Lieu of Law Number 1 of 2014 concerning the Election of Governors, Regents, and Mayors became Law and in the PKPU Number 15 of 2017 has regulated the institutional role of local election organizers, requirements and mechanisms for individual nominations. Although the substance of regulatory provisions is still seen as not fully reflecting the principle of equality and principle of justice for individual candidates. Whereas the implementation of individual candidates in local elections can be seen from three things, namely: a) The legal substance, requirements and mechanisms stipulated in these provisions often experience problems when applied to concrete conditions; b) Legal structure, factual verification is the main key to support individual candidates. The factual verification will ensure that each identity card holder expresses their support for the candidate; and c) Legal culture, the issue with the legal culture of individual candidates in local election lies in the culture of political parties which often "block/oppose" the programs of individual candidates when they are successfully elected in Local Election contestation. Frequently, the impression given by DPRD (House of People's Representative) members is that they take into consideration of the elected local head from individual path have no power when dealing with legislative power. This tends to hinder the effective and efficient implementation of the government. Whereas the ideal **consept** for regulating individual candidates in Indonesia's local election is an arrangement that must be able to encourage democratization in local election, upholding/ prioritizing the values of integrity and non-discrimination towards all parties, both election organizers and prospective local head candidates, thus it is expected to be able to change the reorientation of the existing local election system so far.

Keywords: Regulation; Individual Candidates; Local Election.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGANTAR	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN	iv
PRAKATA	v
ABSTRAK	viii
<i>ABSTRACT</i>	ix
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR GAMBAR	xv
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	15
C. Tujuan Penelitian	16
D. Manfaat Penelitian.....	16
E. Orisinalitas Penelitian	17
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	21
A. Kerangka Teoritis	19
1. Teori Demokrasi (<i>Grand Theory</i>)	19
2. Teori Sistem Hukum (<i>Middle Theory</i>)	30
3. Teori dan Asas Pembentukan Peraturan- Perundang undangan yang Baik (<i>Applied Theory</i>)	42
4. Teori Keadilan	53
5. Tugas dan Fungsi Partai Politik di Indonesia	63
6. Asas-Asas Pemilu di Indonesia dari Masa ke Masa	71

7. Teori Pemilihan Umum Kepala Daerah	78
8. Teori Independen	94
9. Teori Partisipasi Politik	104
B. Kerangka Konseptual	109
C. Bagan Kerangka Pikir	112
D. Definisi Operasional	113
BAB III METODE PENELITIAN	116
A. Tipe Penelitian	116
B. Pendekatan Masalah	116
C. Bahan Hukum/Data	117
D. Lokasi Penelitian	118
E. Jenis dan Sumber Data	118
E. Teknik Pengumpulan Data	120
F. Analisis Bahan Hukum /Data	121
BAB IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	122
A. Pengaturan Calon Perseorangan dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia	122
1. Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah	122
2. Peran Kelembagaan Penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah	128
3. Persyaratan dan Prosedur Calon Perseorangan yang Adil	148
B. Pelaksanaan Calon Perseorangan dalam Sistem Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia	152
1. Substansi Hukum	157
2. Struktur Hukum	162
3. Kultur Hukum	176
C. Konsep Pengaturan Calon Perseorangan dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia.....	179
1. Demokratisasi Pemilihan Kepala Daerah	179

2. Integritas Calon Perseorangan	200
3. Reorientasi Sistem Pemilihan Kepala Daerah Langsung..	206
BAB V. PENUTUP	222
A. Kesimpulan	222
B. Saran	226
DAFTAR PUSTAKA	228

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1. Hasil Survei Tingkat Kepercayaan Publik Terhadap Institusi Demokrasi dan Penegak Hukum (%)	8
Tabel 2. Data Perbandingan Calon Perseorangan di Indonesia.....	210
Tabel 3. Capaian Indikator Makro Pembangunan Daerah Kota Bontang Tahun 2016-2020 di Masa Kepemimpinan Neni Moernieni - Basri Rase	211
Tabel 4. Capaian Indikator Makro Pembangunan Daerah Kota Tomohon Tahun 2016-2020 di Masa Kepemimpinan Jimmy F. Eman - Syerly A. Sompotan	212
Tabel 5. Capaian Indikator Makro Pembangunan Daerah Kota Banjar Baru Tahun 2016-2020 di Masa Kepemimpinan H. Nadjmi Adhani - Darmawan Jaya	212
Tabel 6. Capaian Indikator Makro Pembangunan Daerah Kota Tanjung Balai Tahun 2016-2020 di Masa Kepemimpinan M. Syahril - Ismail Marpaung	213
Tabel 7. Capaian Indikator Makro Pembangunan Daerah Kota Bukit Tinggi Tahun 2016-2020 di Masa Kepemimpinan M. Ramlan Nurmatias – Irwandi	213
Tabel 8. Capaian Indikator Makro Pembangunan Daerah Kabupaten Rejang Lebong Tahun 2016-2020 di Masa Kepemimpinan Ahmad Hijazi - Iqbal Basta.....	214
Tabel 9. Capaian Indikator Makro Pembangunan Daerah Kabupaten Bandung Tahun 2016-2020 di Masa Kepemimpinan Dadang M. Naser - Gun Gun Gunawan	214
Tabel 10. Capaian Indikator Makro Pembangunan Daerah Kabupaten Sabu Raijua Tahun 2016-2020 di Masa Kepemimpinan Marthen L.D.T - Nikodemus N.R.H	215
Tabel 11. Capaian Indikator Makro Pembangunan Daerah Kabupaten Gowa Tahun 2016-2020 di Masa Kepemimpinan Adnan Purichta Ichsan - Abdul Rauf Malaganni	215

Tabel 12. Capaian Indikator Makro Pembangunan Daerah Kabupaten Supiori Tahun 2016-2020 di Masa Kepemimpinan Jules F. Warikar - Onesias Rumere	216
Tabel 13. Capaian Indikator Makro Pembangunan Daerah Kabupaten Rembang Tahun 2016-2020 di Masa Kepemimpinan Abdul Hafidz – Bayu Andriyanto	216
Tabel 14. Capaian Indikator Makro Pembangunan Daerah Kabupaten Ketapang Tahun 2016-2020 di Masa Kepemimpinan Martin Rantan – Suprpto	217
Tabel 15. Capaian Indikator Makro Pembangunan Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara Tahun 2016-2020 di Masa Kepemimpinan Rita Widyasari-Edy Darmansyah.....	217
Tabel 16. Capaian Indikator Makro Pembangunan Daerah Kabupaten Sarmi Tahun 2016-2020 di Masa Kepemimpinan Eduard Fonataba-Yosina	218
Tabel 17. Capaian Indikator Makro Pembangunan Daerah Kabupaten Pidie Tahun 2016-2020 di Masa Kepemimpinan Roni Ahmad - Fadhlullah T. M. Daud	218
Tabel 18. Capaian Indikator Makro Pembangunan Daerah Kabupaten Boalemo Tahun 2016-2020 di Masa Kepemimpinan Moridu - Anas Jusuf	219
Tabel 19. Capaian Indikator Makro Pembangunan Daerah Kabupaten Padangsidempuan Tahun 2016-2020 di Masa Kepemimpinan Irsan Efendi Nasution, SH - Ir. H. Arwin Siregar	219
Tabel 20. Capaian Indikator Makro Pembangunan Daerah Kabupaten Sikka Tahun 2016-2020 di Masa Kepemimpinan Fransiskus Roberto Diogo - Romanus Yoga	212

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1. Bagan Kerangka Pikir.....	113
Gambar 2. Konsep Ideal Pengaturan Calon Perseorangan dalam Pilkada	221

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara hukum, sebagaimana diatur dalam konstitusi Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945). Ciri negara hukum salah satunya adalah penerapan sistem demokrasi yang berkedaulatan rakyat. Sistem demokrasi tersebut harus bertumpu pada kepentingan rakyat.

Negara sebagai organisasi kekuasaan memiliki wewenang untuk memaksakan kehendaknya pada warga negaranya. Salah satu unsur mutlak keberadaan suatu negara adalah kedaulatan. Unsur lain yang juga mutlak dimiliki adalah wilayah, rakyat atau penduduk, dan adanya pengakuan dari negara lain.

Kedaulatan rakyat yang dianut Indonesia diselenggarakan dalam kehendak umum. Kehendak bersama semua individu dipandang sebagai satu bangsa untuk mewujudkan kepentingan bersama atau kepentingan umum. Oleh karenanya, undang-undang harus bertujuan untuk mewujudkan kepentingan umum yang ditetapkan secara langsung oleh rakyat dalam konteks demokrasi langsung.

Sebagai negara hukum yang demokratis mengandung makna bahwa penyelenggaraan pemilihan umum dalam rangka memilih pemimpin diselenggarakan secara langsung oleh rakyat. Pemilihan umum

dilakukan dengan dua tahap, yaitu pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden serta pemilihan umum Legislatif dan Kepala Daerah. Dalam kajian ini, akan berfokus pada aksentuasi mengenai Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada).

Pada ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyebutkan bahwa “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.” Pilkada merupakan mekanisme demokratis dalam rangka rekrutmen pemimpin di daerah, dimana rakyat secara menyeluruh memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon-calon yang dianggap memiliki kapabilitas dan kompetensi. Makna demokrasi dapat diwujudkan melalui Pilkada langsung atau Pilkada tidak langsung.

Pilkada langsung di Indonesia baru berlaku setelah ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan kemudian dijabarkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah. Momentum ini menjadi tonggak baru bagi penegakan kedaulatan rakyat daerah di Indonesia, karena telah membawa perubahan besar dalam tata pemerintahan melalui Pilkada langsung. Ketentuan ini telah memberikan kesempatan yang lebih luas bagi masyarakat di daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan sesuai dengan aspirasi dan kebutuhannya. Hal ini pada gilirannya akan membuat Kepala Daerah terasa lebih dekat dengan

rakyatnya. Namun yang terpenting adalah semua kebijakan Kepala Daerah benar-benar pro rakyat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 59 ayat (1) disebutkan bahwa “Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah paslon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik.” Ketentuan ini membatasi bahwa hanya pasangan calon (paslon) dari jalur partai politik yang dapat diusulkan sebagai peserta Pilkada, sedangkan dari jalur perseorangan tidak diberikan ruang yang luas untuk menjadi peserta Pilkada. Pembatasan tersebut bertentangan dengan UUD 1945 yang telah menjamin bahwa Pilkada harus dilaksanakan secara demokratis sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) bahwa “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.” Lalu Ranggalawe memaknai “dipilih secara demokratis” bukan hanya pada tahap pemungutan dan perhitungan suara dilaksanakan secara demokratis, namun juga pada tahap penjaringan dan penetapan calon.¹ Padahal masyarakat perlu mendapat kesempatan untuk mengusung calon atau dicalonkan sebagai peserta Pilkada. Dengan demikian pembatasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 belum mencerminkan nilai demokrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Oleh karenanya, dari sisi

¹https://jdih.go.id/files/148/putusan_sidang_Putusan5PUUV2007ttgPilkadaIndependenTgl23072007.pdf

demokrasi terlihat bahwa tidak ada kesamaan kedudukan antara calon pasangan dari partai politik dengan calon perseorangan.

Perjalanan sistem politik di Indonesia memasuki babak baru setelah lahirnya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 5/PUU-V/2007 pada tanggal 23 Juli 2007. Amar Putusan MK yaitu:

- [5.1] Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian;
- [5.2] Menyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pasal-pasal Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (LNRI Tahun 2004 Nomor 125, TLNRI Nomor 4437), yang hanya memberi kesempatan kepada partai politik atau gabungan partai politik dan menutup hak konstitusional calon perseorangan dalam Pilkada, yaitu:
 - Pasal 56 Ayat (2) yang berbunyi, "Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik";
 - Pasal 59 Ayat (1) sepanjang mengenai frasa "yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik".
 - Pasal 59 Ayat (2) sepanjang mengenai frasa "sebagaimana dimaksud pada ayat (1)".
 - Pasal 59 Ayat (3) sepanjang mengenai frasa "Partai politik atau gabungan partai politik wajib", frasa "yang seluas-luasnya", dan frasa "dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud".
- [5.3] Menyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat pasal-pasal Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (LNRI Tahun 2004 Nomor 125, TLNRI Nomor 4437), yaitu:
 - Pasal 56 Ayat (2) yang berbunyi, "Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik";
 - Pasal 59 Ayat (1) sepanjang mengenai frasa "yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik";
 - Pasal 59 Ayat (2) sepanjang mengenai frasa "sebagaimana dimaksud pada ayat (1)";
 - Pasal 59 Ayat (3) sepanjang mengenai frasa "Partai politik atau gabungan partai politik wajib", frasa "yang seluas-luasnya", dan frasa "dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud";
- [5.4] Menyatakan pasal-pasal Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (LNRI Tahun 2004 Nomor 125, TLNRI Nomor 4437) yang dikabulkan menjadi berbunyi sebagai berikut:
 - Pasal 59 Ayat (1): "Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon";

- Pasal 59 Ayat (2): "Partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan";
- Pasal 59 Ayat (3): "Membuka kesempatan bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 melalui mekanisme yang demokratis dan transparan".

[5.5] Menolak permohonan Pemohon untuk selebihnya;

[5.6] Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.²

Putusan tersebut melegitimasi posisi calon perseorangan untuk menjadi peserta Pilkada tanpa melalui partai politik sebagai media perjuangannya. Putusan MK ini sendiri lahir atas permohonan *judicial review* atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang diajukan salah seorang anggota DPRD Kabupaten Lombok Tengah, Lalu Ranggalawe. Putusan tersebut mengamanatkan adanya perubahan pengaturan peserta Pilkada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.³ Selanjutnya lahirlah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengakomodir calon perseorangan sebagai peserta Pilkada.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 lahir atas dasar pertimbangan di antaranya:

²https://jdih.go.id/files/148/putusan_sidang_Putusan5PUUV2007ttgPilkadaIndependenTgl23072007.pdf

³*ibid.*

1. penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan agar mampu melahirkan kepemimpinan daerah yang efektif dengan memperhatikan prinsip demokrasi, persamaan, keadilan, dan kepastian hukum.
2. mewujudkan kepemimpinan daerah yang demokratis yang memperhatikan prinsip persamaan dan keadilan, penyelenggaraan pemilihan kepala pemerintah daerah memberikan kesempatan yang sama kepada setiap warga negara yang memenuhi persyaratan.

Pasca keluarnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, maka pintu menuju pencalonan kepala daerah tidak mutlak lagi menjadi milik partai politik. Hal ini merupakan langkah maju dari sistem demokrasi di Indonesia karena telah membuka ruang yang lebih luas dan kompetisi yang lebih sehat sebagai upaya mencari figur pemimpin berkualitas. Meskipun sebenarnya di Provinsi Aceh, pintu maju melalui jalur perseorangan pada Pilkada telah terlebih dahulu terbuka. Ada 2 (dua) kepala daerah yang berhasil terpilih sebagai kepala daerah di Provinsi Aceh dari jalur perseorangan yaitu:

1. Irwandi Yusuf dan M. Natsir terpilih sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Aceh.
2. Tengku Nurdin Abdurrahman dan Tengku Busmadar terpilih sebagai Bupati dan Wakil Bupati Bireun Provinsi Aceh.

Sejak itu pula di daerah seluruh Indonesia, Pilkada mulai diwarnai calon kepala daerah dari jalur perseorangan. Pilkada yang biasanya hanya 3 - 5 paslon berubah lebih banyak dan bahkan dapat mencapai

hingga 10 pasang calon dimana persyaratan Calon Perseorangan cukup melalui dukungan masyarakat melalui dukungan persetujuan dan KTP.

Selanjutnya pengaturan mengenai calon perseorangan sebagai peserta Pilkada kembali diatur dalam 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 yang menyebutkan bahwa Calon Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang mendaftar atau didaftarkan di Komisi Pemilihan Umum Daerah.

Persaingan melalui calon perseorangan berimplikasi positif sebagai solusi atas pembangunan lokal di saat dukungan sumber daya alam yang saat ini semakin terbatas. Perbedaan yang kontras antara calon perseorangan dengan calon dari partai politik adalah masalah pengorganisasian infrastruktur dengan suprastruktur politiknya. Calon perseorangan tidak memiliki infrastruktur politik yang jelas. Apa yang menjaga hubungan konstituen (infrastruktur) dengan lembaga eksekutif (suprastruktur) tidak ada. Justru posisi eksekutif yang diisi oleh calon perseorangan tidak akan memperoleh legitimasi politik yang kuat dari DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota karena representasi dari kekuatan berbagai parpol.

Jalur perseorangan dalam bursa pemilihan kepala daerah seakan menjadi simbol perlawanan terhadap partai politik. Maklum, dari berbagai survei kepercayaan publik terhadap institusi demokrasi dan penegak hukum, partai politiklah yang menempati urutan paling buncit. Hal ini dapat dilihat dalam hasil survei berikut ini:

Tabel 1. Hasil Survei Tingkat Kepercayaan Publik Terhadap Institusi Demokrasi dan Penegak Hukum

No	Institusi Demokrasi dan Penegak Hukum	Poltracking ⁴	Puspoll ⁵	Indikator Politik Indonesia ⁶	LSI ⁷
1	TNI	76%	95%	90%	95%
2	Presiden	75%	82%	82%	88%
3	KPK	68%	81%	73%	83%
4	DPR	50%	66%	53%	71%
5	Partai Politik	48%	55%	48%	65%

Sumber: Data hasil survei diolah

Data di atas menunjukkan bahwa kepercayaan publik terhadap partai politik menempati posisi terendah. Posisi terendah kedua yakni Dewan Perwakilan Rakyat. Adapun kepercayaan tertinggi publik dalam berbagai survei yakni Tentara Nasional Indonesia, Presiden, dan Komisi Pemberantasan Korupsi.

Dalam kenyataannya porsi paslon perseorangan atau dengan dukungan perseorangan pada Pilkada Serentak 2018 lebih banyak dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Secara total, jumlah paslon

⁴<https://poltracking.com/2017/11/26/survei-poltracking-76-publik-percaya-pada-tni/>

⁵<https://www.jawapos.com/nasional/politik/23/05/2021/survei-puspoll-kepercayaan-publik-pada-dpr-dan-parpol-masih-jeblok/>

⁶<https://www.tagar.id/kepercayaan-publik-terhadap-dpr-dan-parpol-paling-rendah>

⁷<https://nasional.tempo.co/read/1435647/survei-lsi-soal-kepercayaan-publik-dpr-dan-parpol-urutan-paling-buncit/full&view=ok>

yang memenuhi syarat (MS) dari jalur perorangan mencapai 127 paslon. Angka tersebut mencapai 22,4% dari total 568 paslon yang memenuhi syarat dan hanya 2 paslon perseorangan yang menang Pilkada. Padahal, dengan wilayah penyelenggaraan yang lebih banyak, porsi paslon MS yang maju dalam Pilkada 2017 justru lebih kecil. Secara total, jumlah paslon jalur perorangan mencapai 69, atau sekitar 22,26% dari total 310 paslon MS. Dengan demikian, porsi paslon dengan dukungan partai politik masih cukup dominan dan cenderung membesar.

Untuk paslon Gubernur-Wakil Gubernur, ada satu paslon yang tidak memenuhi syarat, yakni Kartius-Pensong untuk wilayah Kalimantan Barat. Hanya tiga paslon yang memenuhi syarat yakni Moch. Ali Bin Dachlan-TGH Lalu Gede Muhamad Ali W. A. M. (Nusa Tenggara Barat), Ichsan Yasin Limpo-A. Muzakkar (Sulawesi Selatan), dan Herman Adrian Koedoeboen-Abdullah Vanath (Maluku). Artinya bahwa kendati tingkat kepercayaan masyarakat cukup rendah, partai politik masih menjadi magnet bagi calon-calon pemimpin daerah. Terlebih lagi berdasarkan data yang dihimpun dari Komisi Pemilihan Umum (KPU) tersebut, jumlah paslon yang Tidak Memenuhi Syarat (TMS) dari perseorangan lebih besar dibandingkan dengan usungan paslon dari partai politik.

Sejauh pengamatan bisnis, ada beberapa aspek yang seharusnya menguntungkan paslon. Keuntungan tersebut mulai dari ongkos politik untuk maju hingga peluang untuk tidak mudah dikendalikannya kepala

daerah oleh parpol saat menjabat. Hal tersebut juga mencerminkan adanya kedekatan dan dukungan langsung dari masyarakat.

Anggota Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) M. Afifudin mengatakan bahwa minimnya paslon dari jalur perseorangan akibat syarat yang 'mahal' dari sisi dukungan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, minimal dukungan calon perseorangan sekitar 6,5% hingga 10% dari jumlah DPT. Untuk calon Gubernur perseorangan di provinsi dengan jumlah DPT hingga 2 juta jiwa, dukungan paling sedikit 10%. Untuk provinsi dengan DPT 2 juta - 6 juta jiwa, 6 juta-12 juta jiwa, dan lebih dari 12 juta jiwa, secara berurutan harus memenuhi syarat dukungan 8,5%, 7,5%, dan 6,5%. Jumlah dukungan harus tersebar lebih dari 50% di kabupaten/kota di provinsi tersebut.

Adapun untuk Calon Bupati-Wakil Bupati dan Calon Walikota-Wakil Walikota, syaratnya adalah DPT hingga 250.000 jiwa (10%), lebih 250.000-500.000 jiwa (8,5%), di atas 500.000-1 juta jiwa (7,5%), serta lebih dari 1 juta jiwa (6,5%). Adapun, jumlah dukungan itu harus tersebar di lebih dari 50% jumlah kecamatan di kabupaten/kota tersebut. Syarat calon perseorangan yang 'mahal' dari sisi dukungan membuat banyak calon perseorangan yang tidak bisa memenuhi syarat.

Ilham Saputra, Komisioner KPU, mengungkapkan banyak paslon yang gugur karena memang tidak memenuhi dukungan minimal sebagai paslon perseorangan. Akibatnya, syarat dukungan tersebut dinyatakan Tidak Memenuhi Syarat (TMS). Meski demikian, dirinya belum dapat

menyebutkan berapa jumlah paslon perseorangan yang gugur di Pilkada. Ilham menyontohkan, satu paslon Pilkada Kota Padang yang berstatus suami istri dan maju dari calon perorangan dinyatakan Tidak Memenuhi Syarat (TMS). Semua kebijakan dijalankan sesuai dengan aturan perundang-undangan yang ada.⁸

Pengamat Politik dari Universitas Sultan Ageng Tirtayasa (Untirta) Leo Agustino mengatakan bahwa terdapat 3 (tiga) alasan secara statistik terjadi penurunan jumlah calon perseorangan, yaitu:

Pertama, persyaratan yang sulit sesuai dengan aturan UU Pilkada. *Kedua*, persentase kemenangan jalur perseorangan sangat kecil. Pada Pilkada sebelumnya, hanya terdapat 12 atau 13 calon yang berhasil keluar sebagai pemenang. Kepastian kemenangan melalui jalur perseorangan tergolong sangat kecil sehingga akan lebih aman jika bergabung dengan partai politik. *Ketiga*, ketika mereka menang, kepala daerah harus rapat dengan parlemen dan karena tidak ada kawan di parlemen, semua program yang diusung pada saat kampanye menjadi sulit diwujudkan. Pilihan menggunakan jalur partai merupakan cara aman untuk meraih kemenangan. Sayangnya, untuk dapat diusung partai, para calon harus melakukan lobi-lobi yang sangat rentan dengan transaksional. Hal itu membuat banyak kepala daerah menjelang Pilkada harus dicituk oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).⁹

Menurut Leo Agustino¹⁰ terdapat dua alasan utama makin seringnya lembaga antirasuah menangkap kepala daerah, yakni biaya politik yang mahal dan persoalan integritas pribadi. Pada periode 2 bulan pertama 2018 saja, KPK telah menangkap lima orang kepala daerah yang

⁸<https://nasional.republika.co.id/berita/nasional/pilkada/18/02/13/p42sea384-kpu-banyak-calon-independen-gugur-di-pilkada-2018>

⁹Leo Agustino, 2009, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

¹⁰*Ibid.*

tersangkut kasus korupsi. Lebih lanjut dikatakan bahwa kendati alat peraga kampanye saat ini dibiayai negara, pemerintah lupa masih banyak biaya lainnya seperti kasus mahar partai yang sebelumnya mencuat serta biaya pengawas untuk memastikan transparansi pada perhitungan suara.

Di Jawa Barat, terdapat kurang lebih 73.000 TPS. Tak terbayangkan ketika para calon harus menempatkan pengawas dengan biaya rerata Rp 200.000 per orang. Angkanya bisa mencapai Rp.14 miliar. Itu baru pengawas, belum konsultan politik yang setiap survei dibayar ratusan juta. Leo menyebutkan dengan biaya yang mahal, para pemenang Pilkada umumnya sibuk untuk mengembalikan uang. Para pemenang itu bahkan menggunakan pola 2 tahun pertama untuk mengembalikan modal, 2 tahun berikutnya untuk pengumpulan modal, dan setahun terakhir untuk membeli para pemilih. Untuk masalah integritas, menurutnya, para kepala daerah memiliki cukup banyak tunjangan dan bonus. Kondisi tersebut seharusnya membuat operasi tangkap tangan (OTT) tidak terjadi jika memiliki integritas pribadi. Mungkin yang belum ditangkap beruntung saja, tidak berarti mereka berintegritas tinggi.¹¹

Lili Pintauli Siregar, Wakil Ketua KPK mengungkapkan bahwa data calon kepala daerah yang mencalonkan diri di Pilkada berbiaya tinggi. Berdasarkan data dari Kemendagri, KPK mengungkap biaya pencalonan Bupati dan Walikota berkisar Rp 20-30 miliar, sedangkan pencalonan Gubernur diperkirakan Rp 20-100 miliar. Pengeluaran biaya kampanye

¹¹*Ibid.*

lebih tinggi daripada yang dilaporkan di Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK).¹² Pramono Anung Wibowo mengungkapkan bahwa besaran dana yang dikeluarkan untuk kegiatan kampanye politik berkisar dari Rp 30 juta hingga Rp 6 miliar yang diperoleh dari sumber pribadi, bantuan dari partai, teman dan perusahaan serta masyarakat. Fakta-fakta tersebut menyiratkan bahwa pemilihan kepala daerah membutuhkan biaya yang tidak sedikit, sementara kemampuan harta kandidat tidak mencukupi. Sehingga kandidat akan mengusahakan dana tambahan dengan mencari bantuan biaya untuk menambah kekurangan dana yang diperlukan. Persentase dana tambahan bahkan mencapai 50% dari dana total pencalonan.¹³

Adanya kesenjangan kemampuan harta pasangan calon Pilkada dan besarnya biaya pilkada menimbulkan adanya sumbangan. Sementara itu aturan mengenai sumbangan yang tidak mengikat belum sepenuhnya ditaati. Pada Pilkada tahun 2015, 2017 dan 2018 membuktikan bahwa para penyandang dana mengharapkan balasan dikemudian hari yang diungkapkan secara jelas dalam bentuk lisan ataupun tertulis, dan sebagian besar Cakada akan memenuhi harapan tersebut ketika dia memenangkan pilkada/menjabat. Harapan penyandang dana pada Pilkada 2015, 2017 dan 2018 sejalan dengan profil yang dimilikinya (perseorangan pengusaha/pebisnis), yaitu kemudahan perijinan bisnis,

¹²<https://news.detik.com/berita/d-5270765/kutip-data-kemendagri-kpk-paparkan-biaya-calon-kepala-daerah-capai-rp-100-m>

¹³Wibowo, Pramono Anung, 2013, *Mahalnya Demokrasi Memudarnya Ideologi*, Kompas Media Nusantara, Jakarta.

kemudahan untuk ikut serta tender proyek pemerintah, dan keamanan dalam menjalankan bisnis.¹⁴

Dari sisi pemerintahan, Kementerian Dalam Negeri dengan gamblang menegaskan korupsi merupakan urusan pribadi karena aturan yang ada sudah sangat jelas. Kemendagri menegaskan terus berupaya untuk mendorong agar tata kelola pemerintahan dijalankan secara transparan dan akuntabel. Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo sebelumnya menyatakan bahwa pemberhentian permanen kepala daerah baru bisa dilakukan ketika mereka yang terkena kasus itu telah mendapat putusan hukum tetap atau *inkracht*. Mereka yang terjerat kasus korupsi itu akan diberhentikan sementara ketika ditahan dan ketika berstatus terdakwa mereka dinonaktifkan. Kasus korupsi kepala daerah secara jumlah sangat kecil karena terdapat lebih dari 500 kepala daerah yang bekerja dengan baik. Para kepala daerah, menurutnya, harus lebih berhati-hati dalam pengelolaan keuangan daerah. Jangan dipukul rata karena kasuistis. Ada 500 lebih kepala daerah, walaupun 500 lebih itu satu orang saja sudah ibarat nila setitik, rusak susu sebelanga.¹⁵

Dengan sulitnya persyaratan bagi calon perseorangan, sementara biaya politik yang harus dikeluarkan juga tidak kecil, Pilkada menjadi masalah bagi pemberantasan korupsi. Pilkada yang diharapkan

¹⁴Elih Dalilah, dkk., 2019, *Benturan Kepentingan pada Pendanaan Pilkada*, Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS Komisi Pemberantasan Korupsi, 5 (1), 181-188.

¹⁵<https://nasional.kompas.com/read/2019/07/03/16574191/mendagri-tegur-103-kepala-daerah-terkait-asn-korup-ini-rinciannya?page=all>

melahirkan pemimpin berkualitas semakin sulit jika tidak ada dukungan finansial. Sayangnya, tidak semua dukungan finansial itu halal.

Walaupun demikian, dalam perkembangannya selama lebih lima tahun tercatat hanya sedikit calon perseorangan yang dapat memenangi Pilkada. Namun sedikit banyak Calon Perseorangan telah menorehkan warna baru dalam alam demokrasi untuk mewujudkan Indonesia Baru yang lebih baik.

Berdasarkan uraian pada latar belakang tersebut di atas, maka isu penelitian ini adalah Pengaturan Calon Perseorangan dalam Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia kedudukan dan substansi hukum pengaturannya masih lemah.

B. Rumusan Masalah

Mengacu pada uraian latar belakang tersebut di atas dan mengingat luasnya cakupan judul yang dipilih, maka penulis mencoba merumuskan masalah yang akan menjadi fokus penelitian penulis sebagai berikut:

1. Apakah Pengaturan Calon Perseorangan dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia sudah Bersesuaian dengan Prinsip Keadilan dan Persamaan?
2. Bagaimanakah Pelaksanaan Calon Perseorangan dalam Sistem Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia?
3. Bagaimanakah **Konsep** Ideal Pengaturan Calon Perseorangan dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Di dalam penelitian ini nantinya yang akan menjadi tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk **menganalisis dan** menjelaskan apakah Pengaturan Calon Perseorangan dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia sudah Bersesuaian dengan Prinsip Keadilan dan Persamaan.
2. Untuk **menganalisis dan** menjelaskan Pelaksanaan Calon Perseorangan dalam Sistem Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia.
3. Untuk **menemukan dan menjelaskan konsep** ideal Pengaturan Calon Perseorangan dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian disertasi ini nantinya diharapkan dapat berguna secara:

1. Manfaat secara Teoritis

Penelitian atau pengkajian yang akan dilakukan diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan keilmuan, khususnya keilmuan hukum yang berkenaan dengan kontribusi teoritis berupa konsep hukum baru yang berkenaan dengan Pengaturan Calon

Perseorangan dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia.

2. Manfaat secara Praktis

Hasil penelitian atau pengkajian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat praktis berupa temuan (*novelty*) agar terjadi perubahan pengaturan calon perseorangan dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di Indonesia, sehingga lebih mencerminkan azas keadilan yang mengacu pada *prinsip equality* (persamaan/kesetaraan), azas kemanfaatan, dan azas efisiensi dan efektivitas sehingga pemilihan kepala daerah di Indonesia ke depan lebih berkesesuaian dengan arah dan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana yang termaktub dalam UUD 1945.

E. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan penelusuran peneliti di berbagai perpustakaan kampus yang ada di Indonesia tentang penelitian yang berkaitan dengan judul penelitian tentang Pengaturan Calon Perseorangan dalam Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia, maka ditemukan beberapa Disertasi dan Tesis hukum yang menulis dan meneliti judul tersebut di atas. Namun terdapat beberapa perbedaan mendasar antara masalah yang diteliti peneliti sebelumnya dengan penelitian penulis, sebagai berikut:

1. Penelitian Agus Riyanto, Tahun 2008 di Fakultas Hukum Universitas Indonesia dengan judul "Calon Perseorangan pada pemilihan kepala

daerah dalam ketatanegaraan Indonesia”. Adapun fokus penelitian ini adalah: a). Bagaimana ruang lingkup Pemilu di Indonesia? b). Bagaimana ruang lingkup Pilkada di Indonesia? c). Bagaimana kedudukan calon perseorangan dalam ketatanegaraan Indonesia? dan d). Bagaimana peluang dan hambatan bagi calon perseorangan untuk turut serta dalam Pilkada?

Berdasarkan fokus penelitian tersebut di atas, maka jelas perbedaan mendasar dengan fokus penelitian penulis yakni: a). Apakah pengaturan calon perseorangan dalam penyelenggaraan Pilkada di Indonesia bersesuaian dengan prinsip keadilan dan persamaan? b). Bagaimanakah pelaksanaan dari pengaturan calon perseorangan dalam penyelenggaraan Pilkada di Indonesia? dan c). Bagaimanakah **konsep** ideal pengaturan calon perseorangan dalam penyelenggaraan Pilkada di Indonesia ke depan?

2. Penelitian Irma Fitriani Ulfah, Tahun 2011 dengan judul “Calon perseorangan dalam Pemilukada di Kabupaten Pati”. Fokus penelitian ini adalah mengapa calon perseorangan dalam Pemilukada Kabupaten Pati Tahun 2011? Dengan mencermati judul dan fokus penelitian tersebut maka dapat dikatakan bahwa penelitian penulis jelas jauh berbeda dengan penelitian tersebut, oleh karena skala/ ruang lingkup penelitian tersebut di atas hanya sebatas calon perseorangan yang ada di Pemilukada Kabupaten Pati. Jadi semacam studi kasus Pemilukada Kabupaten Pati. Sementara skala penelitian

penulis adalah skala nasional, mencakupi seluruh calon perseorangan dalam Pemilukada di seluruh Indonesia.

3. Artikel hasil penelitian Retno Saraswati dalam jurnal Media.neliti.com dengan judul “Calon Perseorangan Pergeseran Paradigma Kekuasaan dalam Pemilukada”. Penelitian ini fokus pada “sejarah mekanisme rekrutmen atau mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia”. Dengan mencermati fokus penelitian penulis yakni: a). Apakah pengaturan calon perseorangan dalam penyelenggaraan Pilkada di Indonesia bersesuaian dengan prinsip keadilan dan persamaan? b). Bagaimanakah pelaksanaan dari pengaturan calon perseorangan dalam penyelenggaraan Pilkada di Indonesia? dan c). Bagaimanakah **konsep** ideal pengaturan calon perseorangan dalam penyelenggaraan Pilkada di Indonesia ke depan? maka dapat dikatakan bahwa jelas terdapat perbedaan antara fokus penelitian penulis dengan penelitian Retno Saraswati tersebut.
4. Artikel hasil penelitian Madiny, Nahlia, Iskandar, dan Rusli K di jurnal Universitas Islam Bandung dengan judul “Calon perseorangan dalam Pilkada ditinjau dari teori dan praktik pemerintahan demokrasi”. Adapun fokus penelitian tersebut adalah meneliti untuk memahami dampak pencalonan perseorangan dalam Pilkada terhadap eksistensi partai politik sebagai salah satu instrumen demokrasi”. Mengacu pada fokus penelitian tersebut maka dapat dilihat secara nyata

perbedaannya dengan fokus penelitian penulis, yakni a). Apakah pengaturan calon perseorangan dalam penyelenggaraan Pilkada di Indonesia bersesuaian dengan prinsip keadilan dan persamaan? b). Bagaimanakah pelaksanaan dari pengaturan calon perseorangan dalam penyelenggaraan Pilkada di Indonesia? dan c). Bagaimanakah **konsep** ideal pengaturan calon perseorangan dalam penyelenggaraan Pilkada di Indonesia ke depan?

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kerangka Teoritis

Penelitian disertasi ini akan menggunakan teori-teori atau konsep-konsep maupun pemikiran serta pandangan para pakar yang berpengaruh sebagai landasan pemikiran dalam penelitian. Pandangan-pandangan teoritis tersebut kemudian akan dijustifikasi dengan peraturan perundang-undangan dan instrumen hukum lainnya yang berkaitan dengan kajian disertasi ini. Adapun alasan pemilihan teori didasarkan pada relevansi atau keterkaitan antara teori dengan substansi rumusan masalah yang berkaitan dengan pengaturan calon perseorangan dalam Pilkada di Indonesia.

Atas dasar pemahaman di atas, maka berikut akan dikemukakan teori-teori yang dianggap relevan dan mampu membantu dalam menganalisis indikator-indikator dari setiap rumusan masalah penelitian yang akan dibahas dan dianalisis di bab hasil penelitian dan pembahasan nanti. Adapun teori-teori tersebut sebagai berikut:

1. Teori Demokrasi (*Grand Theory*)

Istilah demokrasi berasal dari perkataan Yunani "*demokratia*", arti pokok: demos = rakyat; kratos =kekuatan; jadi kekuatan rakyat, atau suatu bentuk pemerintahan negara, dimana rakyat berpengaruh di atasnya,

singkatnya pemerintahan rakyat¹⁶. Arti dari demokrasi sendiri juga dikemukakan oleh beberapa para ahli, di antaranya yaitu Abraham Lincoln menyebutkan bahwa “Demokrasi adalah sistem pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.”¹⁷

Hans Kelsen juga mengemukakan tentang pengertian demokrasi, yaitu:

Demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat dan untuk rakyat. Yang melaksanakan kekuasaan negara ialah wakil-wakil rakyat yang terpilih. Dimana rakyat telah yakin, bahwa segala kehendak dan kepentingannya akan diperhatikan di dalam melaksanakan kekuasaan negara.¹⁸

Sedangkan C.F. Strong berpendapat bahwa:

Demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan di mana mayoritas anggota dewan dari masyarakat ikut serta dalam politik atas dasar sistem perwakilan yang menjamin pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya pada mayoritas tersebut.¹⁹

Jean Jaques Rousseau mengemukakan bahwa demokrasi adalah sebuah tatan atau sebuah proses yang harus dilalui oleh sebuah negara untuk mendapatkan kesejahteraan.²⁰ Demokrasi bagi sebuah negara adalah sebuah pembelajaran menuju ke arah perkembangan ketatanegaraan yang sempurna. Padahal disadari oleh Rousseau kesempurnaan bukanlah milik manusia. Oleh karenanya, yang menjadi ukuran ada tidaknya sebuah demokrasi dalam sebuah negara bukan

¹⁶Rudi Hartono dan Ulfa Ilyas, 2013, *Bung Karno: Nasionalisme, Demokrasi dan Revolusi*, PT Berdikari Nusantara Makmur, Jakarta.

¹⁷<https://www.zonareferensi.com/pengertian-demokrasi/>

¹⁸*Ibid.*

¹⁹Rudi Hartono dan Ulfa Ilyas, 2013, *Bung Karno: Nasionalisme, Demokrasi dan Revolusi*, PT Berdikari Nusantara Makmur, Jakarta.

²⁰*Ibid.*

ditentukan oleh tujuan akhir, melainkan lebih melihat pada fakta yang ada. Demokrasi akan berjalan sesuai dengan perkembangan zaman dan akan sangat dipengaruhi oleh faktor budaya sebuah negara. Inti dari Teori Demokrasi dilihat dari aspek proses yang harus dilalui oleh sebuah negara. Tujuan dari proses itu, berorientasi untuk mendapatkan kesejahteraan. Kesejahteraan itu, adalah keadaan:

- a. Aman;
- b. Selamat;
- c. Tenram;
- d. Kebahagiaan, dan
- e. Kemakmuran.

Demikian halnya dalam penyelenggaraan Pilkada untuk memperoleh pemimpin yang dapat mengantarkan kehidupan masyarakat yang lebih sejahtera.

Demokrasi merupakan suatu metode atau cara untuk mengatur tata tertib masyarakat, merubah perilaku masyarakat, menentukan ragam budaya sendiri, menentukan kebebasan bergerak, menyatakan pendapat dan tulisan, menentukan kebebasan pers, berkumpul, menganut agama atau kepercayaan dan keyakinan masing-masing, dan lain sebagainya. Negara demokrasi memiliki persamaan kemerdekaan bagi setiap orang, sedangkan negara diktator memiliki persamaan tidak merdeka bagi setiap orang. Kemerdekaan atau kebebasan tiap-tiap orang adalah jiwa dari demokrasi.

Demokrasi memiliki makna penting bagi masyarakat karena dengan demokrasi masyarakat berhak menentukan sendiri masa depan bangsa, negara. Oleh sebab itu, istilah demokrasi ini selalu memberikan poin penting bagi masyarakat meskipun pada tataran implementasi tidak sama pada setiap negara.

Menurut Noer dalam Mahfud MD. berpendapat bahwa demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara. Kebijakan tersebut menentukan kehidupan rakyat.²¹ Dengan demikian, negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat. Jika ditinjau dari sudut organisasi, maka demokrasi berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat, karena kedaulatan berada di tangan rakyat.

Demokrasi dapat diartikan sebagai sebuah bentuk atau sistem pemerintahan yang pada umumnya melibatkan rakyat, atau dengan perantara dari keterwakilan rakyat. Pandangan ini mengutamakan persamaan hak dan kewajiban atas perlakuan yang sama bagi semua warga negara. Demokrasi juga berarti memberikan kebebasan bagi masyarakat untuk memberikan sumbangsih pemikiran atau suaranya tanpa ada tekanan dari pihak manapun. Oleh karenanya, demokrasi

²¹Mahfud MD., 1989, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Pertama, Pustaka LP3ES Kerjasama UII Pres, Yogyakarta.

merupakan ruang lingkup yang luas apapun bentuknya dan setiap negara yang menganut sistem demokrasi memiliki fenomena yang menarik untuk dibahas. Negara Indonesia merupakan negara yang menerapkan sistem demokrasi. Proses demokrasi di Indonesia tidak lepas dari nilai substansinya dan berjalan sesuai dengan aturan yang telah disepakati.

Demokrasi bermakna bahwa setiap masyarakat menyepakati makna dari demokrasi itu sendiri, namun proses demokrasi harus berjalan dengan baik dan sesuai. Demokrasi yang kuat harus sesuai dengan kehendak pada rakyat dengan tujuan untuk mencapai kebaikan atau kesejahteraan bersama. Inilah makna dari demokrasi, oleh karenanya demokrasi pasti berbicara soal keterwakilan rakyat.

Menurut Jean Jaques Rousseau dalam Thalha, demokrasi adalah sebuah tahapan yang harus dijalankan oleh sebuah negara yang menganut demokrasi dengan tujuan untuk mendapatkan sebuah kesejahteraan.²² Demokrasi bagi sebuah negara sangat penting karena sistem demokrasi memberikan pembelajaran menuju perkembangan ketatanegaraan yang lebih sempurna. Dalam hal ini, demokrasi menjadi bentuk pemerintahan yang didefinisikan berdasarkan aturan atau wewenang bagi pemerintahan. Tujuannya adalah untuk membentuk pemerintahan yang prosedural dan melayani masyarakat.

Joseph Schumpeter dalam Muhadam berpendapat bahwa dalam sistem pemerintahan pemimpin lahir dari dasar kelahirannya atau latar

²²<https://media.neliti.com/media/publications/85218-none-7550fab4.pdf>

belakangnya, seperti keturunan, kekayaan, atau pengetahuan yang dimilikinya. Prosedur di dalam demokrasi yaitu pemilihan para pemimpin yang dilaksanakan secara kompetitif oleh rakyat dan menghasilkan pemimpin bagi pemerintahan, dengan tujuan untuk menjalankan pemerintahan.²³ Selain itu, menurut Joseph Schumpeter, demokrasi adalah metode prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan bersama yang di dalamnya melibatkan individu-individu dengan tujuan memperoleh kekuasaan melalui proses kompetitif dalam memperoleh suara rakyat.²⁴

Proses demokrasi seperti ini mendefinisikan sistem politik pada abad ke-20 sebagai bentuk demokratis. Sistem ini dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur dan berkala. Dalam sistem ini calon bisa berkontestasi dan bersaing untuk memperoleh suara dari penduduk atau masyarakat yang memiliki hak suara, dapat disebut dengan masyarakat yang dewasa. Demokrasi seperti ini mengandung dua dimensi yaitu kontes dan partisipasi hal ini yang sangat menentukan bagi demokrasi atau poliarki yang dikemukakan oleh Robert Dahl dalam Daniel Hutagalung.²⁵

Setiap negara memiliki aturan dan sistem di dalam negaranya. Setiap negara yang merdeka memiliki hak dan kewenangan dalam

²³Muhadam, 2014, *Memahami Ilmu Pemerintahan (Suatu Kajian, Teori, Konsep, dan Pengembangannya)*, Rajawali Pers, Jakarta.

²⁴*Ibid.*

²⁵Konfrontasi: Jurnal Kultur, Ekonomi dan Perubahan Sosial, 8 (1) Januari 2018, 1-6, p-ISSN: 1410-881X (Print)

mengambil kebijakan didasarkan pada landasan negara tersebut. Negara Indonesia menganut sistem demokrasi yang terhitung sejak Pemilu pertama di tahun 1955 atau setelah 10 tahun kemerdekaan Indonesia.

Negara Indonesia telah menjalankan demokrasi. Konstitusi menjamin adanya demokrasi melalui Pembukaan UUD 1945 yang berbunyi “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Hal ini sangat jelas bahwa Negara Indonesia sangat demokratis pada kandungan makna kerakyatan dan permusyawaratan, dimana kerakyatan bermakna kedaulatan rakyat dan permusyawaratan bermakna kekeluargaan.

Pemilihan Umum 1955 bertujuan untuk memilih konstituante dan DPR dalam rangka menyusun Undang-Undang Dasar. Melalui Pemilu tersebut, Indonesia menyempurnakan konstituante dan Undang-Undang Dasar yang masih bersifat sementara. Pidato yang disampaikan oleh Sukarno pada tanggal 17 Agustus 1945 menyebutkan bahwa Pemilu hanyalah satu jalan penyempurnaan secara demokratis dengan tujuan untuk melanjutkan usaha pelaksanaan cita-cita revolusi nasional.

Secara garis besar demokrasi merupakan konsep suatu negara dalam menjalankan pemerintahannya. Pada praktiknya demokrasi adalah sistem untuk menjalankan kedaulatan rakyat. Demokrasi menjadi salah satu upaya membangun pemerintahan yang lebih baik karena melibatkan rakyat untuk ikut serta dalam memerintah. Di dalam prosesnya, demokrasi menyatukan kesamaan antara kelompok dan golongan.

Sistem demokrasi merupakan unsur yang sangat penting untuk menjamin keberlangsungan kehidupan bernegara. Di dalam konsep pemerintahan, sistem demokrasi memiliki unsur-unsur yang saling berhubungan antara rangkaian dan capaian. Di dalam praktiknya, antara pemerintahan dengan masyarakat harus saling berkaitan. Tujuannya adalah untuk menjamin keberlangsungan eksistensi unsur-unsur yang ada pada negara tersebut.

Hal ini ditegaskan oleh Almond dan Verba dalam Amelia Hariyanti dan Yulita Pujilestari bahwa sebuah konsensus yang paling mendasar adalah nilai-nilai politik secara umum yang menyepakati bahwasanya dalam demokrasi harus ada persamaan, prestasi dan prosedur yang mana hal tersebut akan memberikan legitimasi terhadap susunan sosial dan politik saat ini.²⁶

Demokrasi harus memiliki prosedur yang jelas, proporsional, memiliki legitimasi dan ada persamaan antara pemerintah dengan rakyat. Sistem pemerintahan yang digunakan di Indonesia adalah sistem demokrasi presidensial. Dalam hal ini pemerintahan berpusat pada kekuasaan presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus sebagai kepala negara. Dalam konsep demokrasi ini eksekutif tidak bergantung dengan legislatif, kedudukan dari kedua badan ini tidak setara karena eksekutif lebih kuat dalam menghadapi legislatif. Dengan kata lain eksekutif lebih memiliki otoritas dalam menjalankan pemerintahan.

²⁶Amelia Hariyanti dan Yulita Pujilestari, 2019, *Sistem Politik Indonesia*, UNPAM PRESS, Tangerang Selatan.

Jimly Assidhiddiqie berpendapat bahwa sistem demokrasi presidensial ini memiliki kelebihan dan kekurangan. Kelebihannya adalah sistem demokrasi presidensial ini lebih menjamin stabilitas pemerintahan, sedangkan kekurangannya sistem ini lebih cenderung menempatkan eksekutif memiliki pengaruh kekuasaan yang lebih besar.²⁷

Menurut Bagir Manan, pemerintahan yang menganut sistem demokrasi presidensial memiliki subsistem pemerintahan republik, karena sistem ini hanya bisa berjalan dengan negara yang menganut sistem republik. Negara dengan sistem demokrasi presidensial memiliki prinsip-prinsip dalam pemerintahan presidensial yaitu, *pertama* kedudukan kekuasaan berada pada eksekutif, presiden merupakan eksekutif tunggal yang tidak bisa terbagi kekuasaannya, *kedua* presiden merupakan kepala pemerintahan sekaligus kepala negara, *ketiga* presiden memiliki otoritas dalam mengangkat atau mencopot menteri yang bertugas membantu presiden dalam pemerintahan, *keempat* anggota parlemen tidak bisa menduduki jabatan eksekutif, dan sebaliknya eksekutif tidak bisa menduduki jabatan parlemen, *kelima* presiden tidak memiliki hak atau tidak bisa membubarkan parlemen dan pemerintah bertanggung jawab kepada rakyat secara penuh.²⁸

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut maka sistem demokrasi presidensial lebih proporsional dibandingkan dengan sistem demokrasi

²⁷Jimly Asshididqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, PT. Ikhtiar Baru van Hoeve, Jakarta.

²⁸Bagir Manan, 2002, *Jalan Berbelit Menuju Pemerintahan yang Baik*, Makalah, Universitas Padjadjaran, Bandung.

lain. Hal ini karena pada prosesnya sistem ini terpusat pada presiden dan presiden tidak lagi menjadi simbol negara, melainkan presiden memiliki otoritas penuh. Namun semua itu berlandaskan pada peraturan perundang-undangan negara.

2. Teori Sistem Hukum (*Middle Theory*)

Meskipun para ahli hukum belum sepakat mengenai definisi ilmu hukum, akan tetapi dari berbagai pendapat yang pernah dikemukakan, setidaknya dapat disimpulkan bahwa hukum mempunyai minimal 4 (empat) unsur, yakni:

1. di dalamnya termuat aturan atau ketentuan;
2. bentuknya dapat tertulis dan tidak tertulis;
3. aturan atau ketentuan tersebut mengatur kehidupan masyarakat; dan
4. tersedia sanksi bagi para pelanggarnya.

Jika keempat unsur tersebut dirangkai, maka hukum dapat didefinisikan sebagai "semua peraturan maupun ketentuan tertulis maupun tidak tertulis yang mempunyai materi mengatur kepentingan masyarakat, dan apabila terjadi pelanggaran, maka sanksi hukum akan dikenakan pada si pelanggar".

Tujuan hukum adalah sesuatu yang ingin dicapai oleh hukum, yaitu keadilan dan kepastian hukum atau perlindungan hukum. Tujuan menciptakan ketertiban masyarakat dapat dicapai dengan cara melindungi berbagai kepentingan yang ada dalam masyarakat secara seimbang. Tujuan hukum tersebut dapat diimplementasikan dalam suatu negara

berdasarkan atas hukum. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka hukum harus ditegakkan. Dalam hal ini hukum dapat diasumsikan sebagai hukum yang baik, meskipun faktanya ada juga hukum yang dalam penerapannya terkadang tidak baik. Apabila kita berbicara soal penegakan hukum, maka itu berarti harus membahas sistem hukum.

Pengertian sistem hukum berasal dari dua kata, yaitu “sistem” dan “hukum” dimana keduanya dapat berdiri sendiri dan memiliki arti tersendiri. Sistem berasal dari bahasa Latin *systema* dan bahasa Yunani *systema* pula. Sistem dapat diartikan sebagai keseluruhan atau kombinasi keseluruhan. Sedangkan hukum tidak dapat diartikan secara pasti seperti halnya ilmu eksak, karena dalam ilmu hukum, hukum itu sangat kompleks dan terdapat berbagai sudut pandang serta berbeda-beda pula masalah yang akan dikaji. Setiap ahli memberikan pengertian-pengertian yang berbeda mengenai pengertian hukum sendiri. Berikut di antaranya:

- a. Hukum adalah semua aturan yang mengandung pertimbangan kesusilaan, ditujukan kepada tingkah laku manusia dalam masyarakat, dan menjadi pedoman bagi penguasa negara dalam melaksanakan tugasnya (Prof. Mr. E.M. Meyers).²⁹
- b. Hukum adalah himpunan peraturan (perintah dan larangan) yang mengurus tata tertib suatu masyarakat dan karena itu harus ditaati oleh masyarakat itu (Drs. E. Utrecht, S.H.).³⁰

²⁹<https://www.jurnalhukum.com/pengertian-hukum-menurut-para-ahli/>

³⁰ *Ibid.*

- c. Hukum merupakan kumpulan peraturan yang terdiri dari norma dan sanksi, dengan tujuan mewujudkan ketertiban dalam pergaulan manusia (S.M. Amin, S.H.).³¹
- d. Hukum adalah peraturan-peraturan yang bersifat memaksa, yang menentukan tingkah laku manusia dalam lingkungan masyarakat, yang dibuat oleh badan-badan resmi yang berwajib, dan yang pelanggaran terhadapnya mengakibatkan diambilnya tindakan, yaitu hukuman tertentu (J.C.T. Simorangkir, S.H. dan Woerjono Sastropranoto, S.H.).³²

Dari berbagai pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa hukum adalah peraturan yang bersifat memaksa dan mengikat seseorang agar tercipta kehidupan yang serasi dan selaras dengan norma yang berlaku di masyarakat. Dengan demikian, sistem hukum dapat diartikan sebagai sekumpulan peraturan yang bersifat memaksa demi terciptanya kehidupan yang serasi dan selaras dengan norma.

Berkenaan dengan Teori Sistem Hukum, menurut Lawrence Meir Friedman, ada tiga elemen utama dari sistem hukum (*legal system*), yaitu:

1. Substansi hukum (*legal substance*)
2. Struktur hukum (*legal structure*)
3. Budaya hukum (*legal culture*).³³

³¹<https://www.dosenpendidikan.co.id/pengertian-hukum/>

³²*Ibid.*

³³Achmad Ali, 2012, *Menjejalahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta.

Menurut Lawrence Meir Friedman berhasil atau tidaknya penegakan hukum bergantung pada substansi hukum, struktur hukum/pranata hukum dan budaya hukum. Sub sistem hukum yang *pertama* adalah Substansi Hukum (*legal substance*) sebagai sub sistem substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan.³⁴ Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*law books*).

Sub sistem hukum yang *kedua* adalah struktur hukum/pranata hukum (*legal structure*), yakni institusi-institusi hukum beserta aparat penegak hukum yang bekerja di dalamnya. Dalam teori Lawrence Meir Friedman hal ini disebut sebagai Sub Sistem Struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik.³⁵ Struktur hukum ini merupakan unsur yang penting dalam penegakan hukum, terutama dalam mewujudkan adagium yang menyatakan "*fiat justitia et pereat mundus*" yang artinya meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981, struktur hukum meliputi: Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Badan Pelaksana Pidana. Kewenangan lembaga penegak hukum dijamin oleh undang-undang dan terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah atau pengaruh

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

lainnya. Hukum tidak dapat berjalan atau ditegakkan bila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibilitas, kompeten dan independen. Sebaik apapun suatu peraturan perundang-undangan, apabila tidak didukung dengan aparat penegak hukum yang baik, maka keadilan hanyalah angan-angan. Lemahnya mentalitas aparat penegak hukum mengakibatkan penegakan hukum tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Banyak faktor yang mempengaruhi sub sistem struktur hukum, antara lain lemahnya mentalitas aparat penegak hukum di antaranya lemahnya pemahaman agama, ekonomi, proses rekrutmen yang tidak transparan dan lain sebagainya. Sehingga dapat dipertegas bahwa faktor penegak hukum memainkan peran penting dalam memfungsikan hukum. Kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas penegak hukum rendah maka akan ada masalah. Demikian juga, apabila peraturannya buruk sedangkan kualitas penegak hukum baik, kemungkinan munculnya masalah masih terbuka.

Selanjutnya menurut Lawrence Meir Friedman bahwa sub sistem hukum yang *ketiga* adalah budaya hukum/kultur hukum (*legal culture*) yakni cara pandang dan cara berpikir baik itu oleh aparat penegak hukum sendiri maupun oleh masyarakat. *Legal culture* juga mencakupi sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum-kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum adalah suasana pemikiran

sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan.³⁶

Budaya hukum berkaitan erat dengan tingkat kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat, maka semakin baik pula budaya hukum masyarakat. Budaya hukum yang baik ditandai dengan tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum semakin baik. Tingkat kepatuhan tersebut merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum di tengah masyarakat.

Hubungan antara tiga unsur sistem hukum itu saling tergantung dan saling mempengaruhi untuk bekerjanya hukum. Ketiga unsur sistem hukum itu sendiri dapat dianalogikan seperti pekerjaan mekanik. Struktur hukum dapat diibaratkan seperti mesin, sehingga substansi hukumnya adalah apa yang dihasilkan oleh mesin. Sedangkan kultur hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin tersebut, serta memutuskan bagaimana mesin itu dimanfaatkan.

Apabila dikaitkan dengan sistem hukum di Indonesia, maka Teori Sistem Hukum dari Friedman dapat dijadikan patokan dalam mengukur proses penegakan hukum di Indonesia. Polisi adalah bagian dari struktur bersama dengan organ jaksa, hakim, advokat, dan lembaga permasyarakatan. Interaksi antar komponen pengabdian hukum ini menentukan kokohnya struktur hukum.

³⁶ *Ibid.*

Meskipun demikian, tegaknya hukum tidak hanya ditentukan oleh kokohnya struktur hukum, tetapi juga oleh kultur hukum di dalam masyarakat. Hukum tidak dapat ditegakkan hingga ketiga unsur dapat terlaksana dengan baik, khususnya dalam struktur hukum dan budaya hukum. Contohnya, dalam struktur hukum, anggota polisi yang diharapkan memberantas narkoba, namun polisi sendiri ikut terlibat dalam jaringan narkoba. Seperti halnya dengan para jaksa, hingga saat ini sangat sulit mencari jaksa yang benar-benar jujur dalam menyelesaikan perkara.

Senada dengan Friedman, Sajipto Rahardjo menyebutkan bahwa berbicara soal hukum pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari asas-asas paradigma hukum yang terdiri atas fundamental hukum dan sistem hukum. Fundamental hukum di antaranya meliputi legislasi, penegakan dan peradilan, sedangkan sistem hukum meliputi substansi, struktur dan kultur hukum. Seluruhnya sangat berpengaruh terhadap efektivitas kinerja sebuah hukum.³⁷ Dengan demikian dapat dikatakan bahwa berfungsinya sebuah hukum merupakan pertanda bahwa hukum tersebut telah mencapai tujuan hukum, yaitu dengan memberikan kepastian hukum. Tingkat efektivitas hukum juga ditentukan oleh sejauhmana tingkat kepatuhan warga masyarakat terhadap aturan hukum yang telah ditetapkan.

Menurut Achmad Ali, jika suatu aturan hukum dapat ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, maka dapat

³⁷ *Ibid.*

diartikan bahwa aturan hukum tersebut efektif. Namun demikian meskipun sebuah aturan yang ditaati dapat dikatakan efektif, derajat keefektivannya masih bergantung pada kepentingan mentaatinya. Jika ketaatan masyarakat terhadap suatu aturan hukum karena kepentingan yang bersifat *compliance* (takut sanksi), maka derajat ketaatannya dinilai sangat rendah. Berbeda ketika ketaatannya berdasarkan kepentingan yang bersifat *internalization*, yakni ketaatan karena aturan hukum tersebut benar-benar cocok dengan nilai intrinsik yang dianutnya, maka derajat ketaatan seperti inilah yang merupakan derajat ketaatan tertinggi.³⁸

Dalam perjalanannya muncul perdebatan para ahli hukum seputar ketiga sub sistem dari sistem hukum yakni, substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Lawrence Meir Friedman melihat bahwa keberhasilan penegakan hukum selalu mensyaratkan berfungsinya semua komponen sistem hukum. Sistem hukum dalam pandangan Friedman terdiri dari tiga komponen, yakni komponen struktur hukum (*legal structure*) merupakan kerangka, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberikan semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan instansi-instansi penegak hukum. Komponen substansi hukum (*legal substance*) merupakan aturan-aturan, norma-norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu termasuk produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum itu, mencakup keputusan yang mereka keluarkan atau aturan baru yang mereka susun, dan

³⁸Achmad Ali, 2001, *Keterpurukan Hukum di Indonesia (Penyebab dan Solusinya)*, Penerbit Ghalia, Jakarta.

komponen budaya hukum (*legal culture*) merupakan gagasan-gagasan, sikap-sikap, keyakinan-keyakinan, harapan-harapan dan pendapat tentang hukum.³⁹

Struktur hukum berkaitan dengan institusi dan kelembagaan hukum, bagaimana dengan aparat penegak hukum seperti polisi, hakim, jaksa dan pengacara. Aparat penegak hukum tersebut harus ditata dalam sebuah struktur yang sistemik. Terkait dengan substansinya maka berkaitan dengan bagaimana peraturan perundang-undangannya. Dalam budaya hukum, berkaitan dengan upaya-upaya untuk membentuk kesadaran hukum masyarakat, membentuk pemahaman masyarakat, memenuhi rasa keadilan, tidak diskriminatif, dan responsif.

Substansi hukum dalam wujudnya sebagai peraturan perundang-undangan, telah diterima sebagai instrumen resmi yang memperoleh aspirasi untuk dikembangkan, yang diorientasikan secara pragmatis untuk menghadapi masalah-masalah sosial yang kontemporer. Hukum dengan karakter yang demikian itu lebih dikenal dengan konsep hukum *law as a tool of social engineering* dari Roscoe Pound atau yang di dalam terminologi Mochtar Kusumaatmadja disebutkan sebagai hukum yang berfungsi sebagai sarana untuk membantu perubahan masyarakat.⁴⁰

Pembangunan hukum adalah suatu tindakan politik, bukan hukum. Pembangunan hukum bukanlah pembangunan undang-undang dan tidak

³⁹Achmad Ali, 2012, *Menjelajahi Kajian Empiris terhadap Hukum*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta.

⁴⁰Mochtar Kusumaatmadja, 2006, *Hukum, Masyarakat, dan Pembangunan*, Binacipta, Bandung, hlm. 9.

terkait dengan jumlah dan jenis undang-undang. Pembangunan hukum juga bukan hukum dalam arti positif. Sebagai suatu tindakan politik, maka pembangunan hukum berkaitan dengan peran dari aktor-aktor politik. Aktor tersebut sebagai pemegang kendali dan penentu arah sehingga lahir berbagai macam undang-undang. Oleh karenanya, secara formal kelembagaan DPR berada di jantung utama pembentukan hukum. Dari lembaga ini ide-ide sosial, ekonomi, politik dibentuk dan atau diformulasikan secara normatif menjadi kaedah hukum.

Norma hukum merupakan salah satu bagian kecil dari kehidupan hukum. *Secondary rules* yang dikonsepsikan H.A.L Hart esensinya sama yaitu nilai-nilai, orientasi dan mimpi orang tentang hukum atau hal-hal yang berada di luar norma hukum positif.⁴¹ Model Hart memainkan peranan yang amat menentukan bagi kapasitas hukum positif.

Meskipun norma-norma hukum dalam setiap undang-undang secara positif dianggap sebagai panduan nilai dan orientasi dari setiap orang, akan tetapi secara empiris selalu saja ada kelemahannya. Perilaku orang tidak selalu sejalan dengan dengan norma-norma yang ada dalam undang-undang. Penyebabnya pun beragam, salah satunya adalah norma-norma tersebut tidak sejalan dengan orientasi dan harapan mereka. Itu sebabnya sebagian ahli hukum menganggap kehidupan hukum adalah sebuah mitos, bahkan apa yang disebut sebagai kepastian hukum dan kemanfaatan hukum tidak lebih dari mitos yang indah.

⁴¹Achmad Ali, 2012, *Menjelajahi Kajian Empiris terhadap Hukum*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta.

Substansi hukum bukanlah sesuatu yang mudah direncanakan, bahkan seringkali dianggap sebagai perkara yang sulit. Bukan karena kesulitan itulah sehingga substansi hukum perlu direncanakan, melainkan substansi hukum sangat tergantung pada bidang apakah yang hendak diatur. Perkembangan ekonomi, sosial dan politik sangat dinamis hingga sulit diprediksi. Oleh karenanya, sikap politik yang paling bijak untuk diambil adalah meletakkan *blue print*-nya pada prinsip-prinsip yang lebih mendasar atau filosofis. Dengan demikian, gagasan dasar yang terdapat dalam UUD 1945 harus dijadikan prinsip-prinsip atau parameter dalam pembentukan setiap undang-undang. Selain itu, kesetaraan antar lembaga negara, hubungan yang bersifat demokratis antara pemerintah pusat dengan daerah, hak asasi manusia (HAM) yang meliputi hak sosial, ekonomi, hukum, dan pembangunan juga harus dijadikan parameter dalam menguji substansi undang-undang yang akan dibentuk.

Berkaitan dengan budaya hukum (*legal culture*), menurut Roger Cotterrell dalam Lukman Ali, konsep budaya hukum itu menjelaskan keanekaragaman ide tentang hukum yang ada dalam berbagai masyarakat dan posisinya dalam tatanan sosial. Ide-ide ini menjelaskan tentang praktik-praktik hukum, sikap warga negara terhadap hukum, kemauan mengajukan perkara, signifikansi hukum yang relatif, serta pemikiran dan perilaku yang lebih luas di luar praktik dan bentuk diskursus

khusus yang terkait dengan lembaga hukum.⁴² Dengan demikian, variasi budaya hukum mungkin mampu menjelaskan secara memadai tentang perbedaan-perbedaan cara dimana lembaga hukum yang nampak sama dapat berfungsi pada masyarakat yang berbeda.

Menurut Friedman, aspek kultural melengkapi aktualisasi suatu sistem hukum yang berkaitan dengan nilai-nilai, sikap, pola perilaku para warga masyarakat dan faktor nonteknis yang merupakan pengikat sistem hukum tersebut.⁴³ Kultur hukum melengkapi kehadiran dari faktor-faktor non teknis dalam hukum. Kultur hukum memperlancar bekerjanya hukum sehingga perilaku orang menjadi positif terhadap hukum sehingga tercipta wibawa hukum. Wibawa hukum tidak hanya berkaitan dengan hal-hal yang rasional, tetapi lebih dari pada itu mengandung unsur-unsur spiritual, yaitu kepercayaan. Kewibawaan hukum dapat dirumuskan sebagai suatu kondisi psikologis masyarakat yang menerima dan menghormati hukumnya.

Menurut Friedman, budaya hukum diterjemahkan sebagai sikap-sikap dan nilai-nilai yang berhubungan dengan hukum dan lembaganya, baik secara positif, maupun negatif. Jika masyarakat mempunyai nilai-nilai yang positif, maka hukum akan diterima dengan baik. Sebaliknya jika negatif, masyarakat akan menentang dan menjauhi hukum dan bahkan

⁴²Lukman Ali, 2015, *Hukum Islam: Antara Superior dan Inferior dalam Penegakan Hukum di Indonesia* Jurnal Hukum Diktum Universitas Islam Makassar, Volume 13, Nomor 1 (Januari 2015).

⁴³Achmad Ali, 2012, *Menjelajahi Kajian Empiris terhadap Hukum*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta.

menganggap hukum tidak ada.⁴⁴ Oleh karena itu, mengandalkan undang-undang untuk membangun budaya hukum yang berkarakter tunduk, patuh dan terikat pada norma hukum adalah jalan pikiran yang tidak tepat. Budaya hukum bukanlah hukum. Budaya hukum secara konseptual adalah soal-soal yang ada di luar hukum.

3. Teori dan Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik (*Applied Theory*)

Berkaitan dengan teori pengaturan, Johan den Hertog berpendapat bahwa:

“regulation will be taken to mean the employment of legal instruments for the implementation of social-economic policy objectives. A characteristic of legal instruments is that individuals or organizations can be compelled by government to comply with prescribed behavior under penalty of sanctions.”⁴⁵

Den Hertog mendefinisikan regulasi sebagai penerapan instrumen hukum untuk melaksanakan tujuan kebijakan sosial-ekonomi dengan karakteristik instrumen hukum adalah bahwa individu atau organisasi dapat dipaksa oleh pemerintah untuk memenuhi perilaku yang ditetapkan dengan ancaman hukuman sanksi.

Dari pengertian di atas diperoleh 4 (empat) konsep pengaturan, yaitu: instrumen hukum, tujuan kebijakan, pembatasan, dan sanksi. Secara konseptual keempat konsep tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Den Hertog, Johan A., 1999, *General Theories of Regulation*, in Bouckaert, De Geest (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Utrecht University, Edward Elgar Publishing Limited, Utrecht.

1. Instrumen hukum

Instrumen dapat diartikan sebagai alat dan landasan sesuatu. Menurut Sri Warjiyati⁴⁶, “Instrumen hukum adalah suatu alat atau sarana sebagai dasar hukum perlindungan dan penegakan hukum tersebut.” Hukum ialah suatu perangkat atau kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat yang harus mencakup lembaga (institusi) dan proses yang diperlukan untuk mewujudkan hukum dalam kenyataan. Instrumen hukum disini berarti landasan dan alat daripada hukum tersebut. Instrumen hukum adalah suatu alat atau sarana sebagai dasar hukum perlindungan dan penegakan hukum tersebut. Dalam konteks pengaturan calon perseorangan, peraturan perundang-undangan terkait Pilkada sebagai produk hukum akan dinilai apakah telah digunakan sebagai instrumen yang lengkap dan memadai dalam mengatur calon perseorangan.

2. Tujuan kebijakan

Secara implisit bahwa tujuan kebijakan publik adalah untuk menyelesaikan persoalan yang dihadapi oleh masyarakat dan untuk kepentingan masyarakat. Riant Nugroho Dwijowijoto mengemukakan bahwa tujuan kebijakan publik adalah untuk mengatur kehidupan bersama, untuk mencapai tujuan (visi dan misi) bersama yang telah disepakati.⁴⁷ Kebijakan publik mengandung berbagai tujuan untuk

⁴⁶Warjiyati, Sri, 2018, *Instrumen Hukum Penegakan Hak Asasi Manusia*, *Jurnal Justicia Islamica*, UIN Sunan Ampel Surabaya Volume 15, Nomor 1 (Juni 2018).

⁴⁷Dwidjowidjoto, Riant Nugroho, 2003, *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, Jakarta Elex Media-Gramedia.

menjadikan kebijakan itu adil dan seimbang dalam mendorong kemajuan kehidupan bersama. Tujuan kebijakan adalah untuk mencapai maksud dibuatnya kebijakan tersebut. Dalam perspektif pengaturan calon perseorangan, kebijakan berupa regulasi Pilkada akan dinilai apakah telah memberikan ruang yang lebar bagi calon perseorangan sehingga tujuan Pilkada untuk mendapatkan calon kepala daerah secara demokratis telah tercapai.

3. Pembatasan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), arti kata pembatasan adalah syarat yang menentukan atau membatasi penerapan kaidah kebahasaan. Arti lainnya dari pembatasan adalah proses, cara, perbuatan membatasi⁴⁸.

Hak memilih dan dipilih merupakan hak konstitusional warga negara yang dijamin oleh UUD 1945. Hak memilih dan dipilih diakui sebagai bagian dari hak atas kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan. Sebagai hak konstitusional, jaminan pelaksanaan hak tersebut diatur dalam Undang-Undang terkait Pemilu, termasuk dalam Pilkada. Pembentuk undang-undang berangkat dari paradigma bahwa hak tersebut harus dibatasi, termasuk dengan menggunakan alasan-alasan objektif demi menghasilkan pejabat publik yang berintegritas dan pemilu yang fair. Dalam perjalanannya, paradigma tersebut justru pembatasan tersebut berpotensi melanggar hak konstitusional warga

⁴⁸<https://kbbi.web.id/batas>

negara. Dalam konteks pengaturan calon perseorangan, produk legislasi Pilkada yang mengatur pembatasan calon perseorangan melalui berbagai persyaratan akan dilihat apakah syarat yang ada memberatkan sehingga menghalangi hak calon perseorangan untuk maju dalam kontestasi Pilkada.

4. Sanksi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), sanksi merupakan tanggungan (tindakan atau hukuman) untuk memaksa orang menepati perjanjian atau menaati ketentuan undang-undang (anggaran dasar, perkumpulan dan sebagainya)⁴⁹.

Dalam konteks pengaturan calon perseorangan, sanksi terhadap pelanggaran juga rentan terjadi sebagaimana pelanggaran bagi calon usungan dari partai politik. Potensi pelanggaran pada calon perseorangan antara lain: 1) Panitia Pemungutan Suara (PPS) tidak melakukan verifikasi. Apabila PPS tidak melakukan verifikasi adalah pelanggaran karena secara eksplisit disebutkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan dan ancaman pidana yang bisa diberikan sebagai sanksi. PPS dapat diduga melakukan pelanggaran etika, dan bisa dikenakan pidana pasal 185 B dan 186 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016; 2) Pendukung membantah memberikan dukungan dan mengisi pernyataan tidak mendukung (Form BA 5 KWK Perseorangan). Masalah hukum yang muncul adalah

⁴⁹<https://kbbi.web.id/sanksi>

bakal calon atau tim diduga telah melakukan tindak pidana pemalsuan dokumen. Penyalahgunaan identitas palsu untuk syarat dukungan diancam sanksi pidana jika terbukti melakukan pemalsuan dukungan e-KTP. Penjara minimal 36 bulan dan maksimal 72 bulan. Di samping itu, pelaku juga dikenakan denda paling sedikit 36 juta dan paling banyak Rp72 juta. Tak hanya dijerat Undang-undang Pilkada, pemalsuan dokumen e-KTP juga dijelaskan dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan. Apabila terbukti, pelaku akan dikenakan sanksi lebih berat, yaitu penjara maksimal 10 tahun dan denda Rp 1 miliar. Tak hanya itu, pemalsuan dokumen juga diatur dalam Pasal 263 KUHP dengan ancaman 6 tahun penjara. 3) Pendukung yang berstatus sebagai penyelenggara pemilihan. Pemilihan dapat diduga telah melakukan pelanggaran etika dalam bentuk tidak netral atau partisan. 4) Pendukung yang berstatus TNI, Polri, ASN, dan kepala desa bisa muncul masalah hukum melanggar hukum lain yang mengatur soal netralitas TNI, Polri, ASN dan kepala desa/lurah.⁵⁰

Menurut Achmad Ruslan, Peraturan Perundang-Undangan yang akomodatif tersebut dapat diperinci karakteristiknya sebagai berikut:

- a. Dari segi bentuknya, yaitu adanya kesesuaian antara jenis peraturan dan bentuk peraturannya.
- b. Dari segi materi muatannya, yaitu:

⁵⁰<https://nusantara.rmol.id/read/2020/02/12/421166/bawaslu-syarat-dukungan-palsu-calon-perseorangan-bisa-dihukum-6-tahun-penjara>.

1. Terpenuhinya nilai-nilai fundamental yang menjelmakan karakter bangsa dan asas-asas / prinsip-prinsip yang bersifat umum dan khusus;
2. Terpenuhinya pengakuan, penghormatan, pemenuhan, perlindungan, penegakan dan pemajuan hak asasi manusia;
3. Terpenuhinya standar kejelasan perumusan norma yang terdiri atas hak dan kewajiban, kewenangan, tugas, fungsi, larangan dan sanksi (yang bersifat implementatif) serta kebolehan (fakultatif atau bersifat menambah);
4. Terpenuhinya kejelasan tentang norma, subjek baik dari segi kedudukan, maupun dari segi perilaku dalam hubungan hukum, dan objek/sasaran pengaturannya serta wilayah dan waktu keberlakuannya;
5. Terpenuhinya syarat-syarat atau prosedur untuk berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu, kondisi/keadaan, peristiwa, serta hubungan hukum bagi subjek pemegang peran (SPP) dan subjek aparat pelaksana (SAP);
6. Terpenuhinya kejelasan penyelesaian perkara (jika relevan);
7. Terpenuhinya aspek dana dan fasilitas bagi penerapan dan penegakannya;
8. Memiliki kekuatan adaptasi dan prediktibilitas yang tinggi terhadap setiap perubahan kondisi masyarakat; dan

9. Memiliki konsistensi terhadap prinsip-prinsip konstitusi termasuk dalam hal kejelasan dan kerincian tentang syarat-syarat atau prosedur pendelegasian pengaturan lebih lanjut (jika ada).⁵¹

Berdasarkan karakteristik peraturan perundang-undangan yang akomodatif yang dikemukakan oleh Achman Ruslan di atas, khususnya kriteria yang ada pada angka 8, tentang kriteria memiliki kekuatan adaptasi dan prediktibilitas yang tinggi terhadap setiap perubahan kondisi masyarakat, kriteria tersebut sangat relevan untuk menjadi perhatian bagi KPU dalam membentuk PKPU khususnya yang substansinya terkait dengan calon perseorangan dalam pemilihan kepala daerah agar PKPU tersebut tidak selalu berubah-ubah dalam setiap penyelenggaraan pilkada sehingga, ada jaminan kepastian terkait syarat dan model verifikasi bagi siapapun yang akan menempuh jalur perseorangan ketika mengikuti Pilkada.

Berikutnya asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Asas-asas pembentukan peraturan negara yang baik menurut I.C. Van Der Viles membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik ke dalam asas-asas yang formal dan yang material, yakni:

Asas-asas yang formal meliputi:

1. Asas tujuan yang jelas;
2. Asas organ/lembaga yang tepat;

⁵¹Achmad Ruslan, 2021, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Perundang-Undangan di Indonesia*, Renggang Education, Tangerang.

3. Asas perlunya pengaturan;
4. Asas dapatnya dilaksanakan;
5. Asas konsensus.

Asas-asas material meliputi:

1. Asas tentang terminologi dan sistematikan yang benar;
2. Asas tentang dapat dikenali;
3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum;
4. Asas kepastian hukum;
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.⁵²

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut menurut A. Hamid S. Attamimi adalah sebagai berikut:

1. Cita hukum Indonesia;
2. Asas negara berdasar atas hukum dan asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi;
3. Asas-asas lainnya.⁵³

Dengan demikian, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman yang diberikan oleh:

1. Cita hukum Indonesia yaitu Pancasila;
2. Norma fundamental negara yaitu Pancasila;
3. Asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan khas berada dalam keutamaan hukum, asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

⁵²I.C. Van Der Vlies dalam Maria Farida, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 254.

⁵³A. Hamid S. Attamimi, 1993, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*, Fakultas Hukum UI, Jakarta.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut itu meliputi juga:

- a. Asas tujuan yang jelas;
- b. Asas perlunya pengaturan;
- c. Asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat;
- d. Asas dapat dilaksanakan;
- e. Asas dapat dikenali;
- f. Asas perlakuan yang sama dalam hukum
- g. Asas kepastian hukum;
- h. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.⁵⁴

Apabila mengikuti pembagian mengenai adanya asas yang formal dan asas yang material, maka A. Hamid S. Attamimi cenderung untuk membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut tersebut ke dalam:

- a. Asas-asas formal, dengan perincian :
 1. Asas tujuan yang jelas;
 2. Asas perlunya pengaturan;
 3. Asas organ/lembaga yang tepat;
 4. Asas materi muatan yang tepat;
 5. Asas dapat dilaksanakan;
 6. Asas dapatnya dikenali.
- b. Asas-asas material, dengan perincian:
 1. Asas sesuai dengan cita hukum indonesia dan norma fundamental negara;
 2. Asas sesuai dengan hukum dasar negara;
 3. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum dan;
 4. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.⁵⁵

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dijelaskan khususnya pada Pasal 5 sebagai berikut:

⁵⁴ *Ibid*, hlm. 256

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 256

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi:

- a. Kejelasan tujuan: bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat: bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan: bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.
- d. Dapat dilaksanakan: bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan: bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. Kejelasan rumusan: bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Keterbukaan: bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luanya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Sementara itu, asas-asas yang harus dikandung dalam materi muatan peraturan perundang-undangan di Negara Republik Indonesia dirumuskan dalam Pasal 6 yaitu, sebagai berikut:

- a. Pengayoman: bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

- b. Kemanusiaan: bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan pengayoman hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Kebangsaan: bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Kekeluargaan: bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Kenusantaraan: bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. Bhinneka Tunggal Ika: bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- g. Keadilan: bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan: bahan materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal bersifat membedakan berdasar latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. Ketertiban dan kepastian hukum : bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum
- j. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan: bahwa materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

4. Teori Keadilan

a. Teori Keadilan Aristoteles

Menurut Aristoteles dalam bukunya *Nicomachean Ethics*, bahwa hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitannya dengan keadilan. Yang sangat penting dari pandangan Aristoteles ialah, bahwa keadilan mesti dipahami dalam pengertian kesamaan. Namun demikian, Aristoteles membuat perbedaan penting antara kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numerik mempersamakan setiap manusia sebagai satu unit. Inilah yang sekarang biasa dipahami bahwa semua warga adalah sama di depan hukum. Kesamaan proporsional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuannya, prestasinya, dan sebagainya.⁵⁶

b. Teori Keadilan Plato

Plato dalam Muhammad Helmi berpendapat bahwa keadilan adalah di luar kemampuan manusia biasa. Sumber ketidakadilan adalah adanya perubahan dalam masyarakat. Masyarakat memiliki elemen-elemen prinsipal yang harus dipertahankan, yaitu:

- 1) Pemilahan kelas-kelas yang tegas; misalnya kelas penguasa yang diisi oleh para penggembala dan anjing penjaga harus dipisahkan secara tegas dengan domba manusia.

⁵⁶Carl Joachim Friedrich, 2004, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*. Nuansa dan Nusamedia, Bandung, hlm. 24

2) Identifikasi takdir negara dengan takdir kelas penguasanya; perhatian khusus terhadap kelas ini dan persatuannya; dan kepatuhan pada persatuannya, aturan-aturan yang rigid bagi pemeliharaan dan pendidikan kelas ini, dan pengawasan yang ketat serta kolektivisasi kepentingan-kepentingan anggotanya.⁵⁷

c. Teori Keadilan John Rawls

Teori keadilan Rawls dapat disimpulkan memiliki inti sebagai berikut:

- 1) Memaksimalkan kemerdekaan. Pembatasan terhadap kemerdekaan ini hanya untuk kepentingan kemerdekaan itu sendiri.
- 2) Kesetaraan bagi semua orang, baik kesetaraan dalam kehidupan sosial maupun kesetaraan dalam bentuk pemanfaatan kekayaan alam (*social goods*). Pembatasan dalam hal ini hanya dapat dizinkan bila ada kemungkinan keuntungan yang lebih besar.
- 3) Kesetaraan kesempatan untuk kejujuran, dan penghapusan terhadap ketidaksetaraan berdasarkan kelahiran dan kekayaan.

Untuk memberikan jawaban atas hal tersebut, Rawls melahirkan 3 (tiga) prinsip keadilan, yang sering dijadikan rujukan oleh

⁵⁷Muhammad Helmi, 2015, *Konsep Keadilan dalam Filsafat Hukum dan Filsafat Hukum Islam*, Mazahib Jurnal Pemikiran Hukum Islam, Vol. XIV, No. 2 (Desember 2015).

beberapa ahli yakni:

- 1) Prinsip kebebasan yang sama (*equal liberty of principle*);
- 2) Prinsip perbedaan (*differences principle*);
- 3) Prinsip persamaan kesempatan (*equal opportunity principle*).⁵⁸

d. Teori Keadilan Pancasila

Hukum yang berkeadilan berdasarkan Pancasila adalah rumusan keadilan yang terlaksana dalam masyarakat Indonesia adalah keadilan yang menekankan pada keseimbangan antara hak dan kewajiban yaitu hak untuk menikmati hasil pembangunan dengan kewajiban darma baktinya.

Pembaharuan Sistem Hukum Nasional seharusnya berlandaskan pada “Sistem Hukum Pancasila” dengan berorientasi pada ide dasar (*basic ideas*), yaitu 3 (tiga) pilar/nilai keseimbangan Pancasila yang mengandung di dalamnya keseimbangan nilai/ide/paradigma: (a) moral *religious* (Ketuhanan), (b) kemanusiaan (*humanistic*), (c) kebangsaan, (d) demokrasi, dan (e) keadilan sosial. Terlebih ideologi negara Indonesia adalah Pancasila.

Posisi Pancasila terhadap sistem hukum nasional adalah menempatkan ide dasar yang ada dalam Pancasila dalam filsafat hukumnya sehingga nilai-nilai Pancasila secara yuridis

⁵⁸John Rawls, 2011, *A Theory of Justice Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

mengilhami UUD 1945 yang implementasinya pada peraturan perundang-undangan yang ada.⁵⁹

5. Tugas dan Fungsi Partai Politik di Indonesia

Indonesia merupakan negara yang menganut sistem multi partai. Pemilihan kepala negara atau kepala daerah dan pemilihan wakil-wakil rakyatnya dilakukan melalui pemilihan umum yang diikuti oleh banyak partai. Sistem ini dianut karena keanekaragaman yang ada di Indonesia, sehingga dibutuhkan banyak partai politik untuk mewakili berbagai kepentingan.

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 yang mengacu pada Perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik menyebutkan bahwa partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Dari definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa tujuan dibentuknya partai politik adalah untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan negara Indonesia.

⁵⁹Sigit Supto Nugroho, *Membumikan Hukum Pancasila sebagai Basis Hukum Nasional Masa Depan*, Dalam Absori. et.al., 2016, *Cita Hukum Pancasila: Ragam Paradigma Hukum Berkepribadian Indonesia*, Pustaka Iltizam, Solo, hlm. 63.

Partai politik berfungsi sebagai pilar demokrasi yang membentuk sikap dan perilaku yang terpola atau sistemik sehingga terbentuk budaya politik yang mendukung prinsip-prinsip dasar sistem demokrasi. Hal ini terwujud melalui sistem seleksi dan keanggotaan partai politik dengan konsep pengkaderan dan kepemimpinan politik yang kuat.

Sebuah partai politik terdiri dari sekelompok orang yang terorganisir dengan setidaknya tujuan dan pendapat politik yang hampir mirip, yang berusaha mempengaruhi kebijakan publik dengan membuat para kandidatnya terpilih pada jabatan publik. Partai politik cenderung tertanam sangat dalam di sub-struktur masyarakat tertentu dalam demokrasi yang berkelanjutan dan berfungsi dengan baik. Infrastruktur politik tersebut dapat menghubungkan lembaga-lembaga pemerintahan dengan elemen-elemen masyarakat sipil dalam masyarakat yang bebas dan adil dengan sistem politik demokratis modern.

Partai-partai politik melakukan tugas-tugas utama dalam masyarakat demokratis, seperti:

- Meminta dan mengartikulasikan prioritas kebijakan publik dan kebutuhan sipil dan masalah yang diidentifikasi oleh anggota dan pendukung;
- Mensosialisasikan dan mendidik pemilih dan warga negara dalam berfungsinya sistem politik dan Pemilu dan generasi nilai-nilai politik umum;

- Menyeimbangkan permintaan yang berlawanan dan mengubahnya menjadi kebijakan umum;
- Mengaktifkan dan memobilisasi warga untuk berpartisipasi dalam keputusan politik dan mengubah opini mereka menjadi pilihan kebijakan yang layak;
- Menyalurkan opini publik dari warga ke pemerintah;
- Merekrut dan melatih kandidat untuk jabatan publik.

Partai politik seringkali berfungsi sebagai mediator yang dilembagakan antara masyarakat dan pengambil keputusan. Kondisi ini memungkinkan partai politik berfungsi sebagai penyalur aspirasi dan tuntutan anggota dan pendukungnya disalurkan melalui parlemen dan pemerintahan. Meskipun partai politik memiliki peran penting dan fungsi dalam masyarakat demokratis, tetapi pencalonan dan presentasi kandidat dalam kampanye Pemilu adalah fungsi yang paling menonjol oleh para pemilih. Untuk menjalankan tugas dan fungsi di atas, partai politik dan warga negara membutuhkan beberapa hak dan kewajiban yang dijamin oleh konstitusi atau undang-undang, ini termasuk:

- Kebebasan berorganisasi;
- Kebebasan untuk mencalonkan diri dalam pemilihan;
- Kebebasan berbicara dan berkumpul;
- Penyediaan kompetisi yang adil dan damai di antara partai dan kandidat;
- Mekanisme untuk memastikan pluralitas;

- Inklusi dalam proses pemilihan dan kontak dengan badan Pemilu;
- Tingkat lapangan bermain dan kebebasan dari diskriminasi;
- Akses media dan jaminan pelaporan yang adil;
- Keuangan politik yang transparan dan bertanggung jawab.

a. Pendaftaran Partai Politik Sebagai Organisasi

Pada umumnya pendaftaran partai politik mengacu pada pendaftaran sebagai organisasi. Meskipun juga dapat digunakan untuk proses pendaftaran kepada calon dalam pemilihan, atau bagian dari proses nominasi calon. Persyaratan prosedural harus dipenuhi dalam pendaftaran awal partai, termasuk kerangka hukumnya. Pendaftaran partai politik sebagai asosiasi akan memberi partai politik status hukum, perlindungan terhadap nama dan logo, dan berfungsi sebagai organisasi sukarela, akses surat suara, dan berhak mengikuti pemilihan tertentu.

Prinsip panduan untuk pendaftaran partai politik yaitu “kebebasan organisasi” berupa kebebasan untuk membentuk dan bergabung dengan partai politik dan organisasi politik lainnya. Prinsip tersebut berkaitan dengan hak-hak hukum dari partai atau organisasi politik, seperti perlindungan nama dan logo mereka, perlindungan dari diskriminasi berdasarkan keyakinan politik atau etnis, bahasa, atau agama anggotanya. Hal semacam ini adalah praktik politik yang baik untuk memastikan bahwa kerangka hukum telah dengan jelas menetapkan kapan, bagaimana, dan di mana prosedur pendaftaran harus dilakukan, apa persyaratan pendaftaran, dan bagaimana verifikasi pendaftaran akan

dilakukan. Kerangka hukum Pemilu harus menyediakan keseragaman dalam proses pendaftaran sehingga proses pendaftaran yang sama berlaku untuk semua partai politik di semua tingkatan.

Untuk memastikan keadilan, alasan penolakan permohonan pendaftaran harus didasarkan pada kriteria obyektif, dijelaskan secara baik kepada pemohon atau pihak yang mengajukan permohonan, dan harus secara jelas dinyatakan dalam kerangka hukum untuk pemilihan, termasuk mekanisme untuk pengajuan banding terhadap penolakan.

b. Persyaratan Umum untuk Mendaftarkan Partai Politik

Negara dapat memilih pendekatan minimalis dengan beberapa persyaratan untuk mendorong pendaftaran sejumlah besar pihak, atau pendekatan maksimal dengan persyaratan yang lebih berat untuk mencegah pihak-pihak yang tidak serius atau terorganisir dengan baik. Persyaratan yang mungkin dapat dikelompokkan ke dalam lima kategori berbeda, yakni:

1) Identitas Partai

Indikasi nama partai yang tidak mirip dengan nama partai politik yang sudah terdaftar, tidak provokatif atau menyinggung kesopanan publik, dan tidak menghasut kekerasan atau kebencian. Keterbatasan lebih lanjut pada nama-nama partai dapat dirumuskan, seperti larangan penggunaan pada nama-nama individu sebagai bagian dari nama-nama partai. Indikasi simbol atau logo pihak yang tidak menyerupai simbol dari pihak yang sudah terdaftar atau perusahaan swasta. Di

beberapa negara, penggunaan simbol keagamaan atau nasional juga dilarang. Warna dengan nilai simbolis seperti warna bendera nasional kadang-kadang dilarang. Daftar pembawa-kantor atau pimpinan partai lainnya, sering dengan alamat lengkap atau bentuk identifikasi lainnya.

2) Dokumen Terprogram

Penyediaan undang-undang partai atau konstitusi dan sering merupakan protokol yang menyatakan bahwa undang-undang telah disetujui oleh dewan eksekutif partai. Di banyak negara, undang-undang partai harus menyatakan dengan jelas bahwa partai mematuhi aturan-aturan proses demokrasi.

3) Dukungan atau Kepatuhan Populer

Daftar sejumlah anggota terdaftar dan pendukung partai tertentu, biasanya dengan tanda tangan dan alamat atau informasi pengenal lainnya seperti nomor pendaftaran pemilih. Semakin maksimal pendekatannya, semakin tinggi jumlah anggota terdaftar yang diperlukan.

4) Cakupan Geografis

Bukti kehadiran geografis yaitu dalam bentuk keanggotaan atau dukungan dari sejumlah daerah atau wilayah tertentu.

5) Kelangsungan Ekonomi

Pembayaran biaya pendaftaran mulai dari administrasi yang lebih kecil membebaskan hingga jumlah yang lebih besar. Pembayaran deposito moneter yang mungkin atau tidak dapat dikembalikan ke partai politik

atas dasar hasil pemilihan. Ini ada khususnya dalam kasus di mana partai-partai politik harus mendaftar secara terpisah untuk setiap pemilihan yang ingin mereka adakan.

6) Prosedur dan Jadwal yang Jelas

Memutuskan bahwa partai politik atau kandidat tidak dapat mengikuti pemilihan akan membangkitkan kemarahan dan kebencian, baik dari partai atau kandidat yang terkena dampak maupun dari pengikut dan pemilih potensial mereka. Untuk menghindari masalah seperti itu sebanyak mungkin, kondisi dan waktu untuk pendaftaran dan nominasi dapat dikomunikasikan secara rinci sebelum pemilihan, dan dapat mempertahankan hubungan dekat dengan para pihak dan kandidat yang mencari penerimaan. Yang dikomunikasikan dengan baik dan dipikirkan melalui jadwal adalah sangat membantu. Lembaga yang bertanggung jawab lainnya perlu waktu untuk meneliti pendaftaran, memverifikasi tanda tangan pendukung partai dan anggota, mungkin menunjukkan kertas pendaftaran untuk ditinjau oleh individu atau pihak yang berkepentingan lainnya, dan memberikan kesempatan kepada pihak-pihak untuk mengajukan banding jika mereka merasa bahwa pendaftaran mereka telah terlalu ditolak.

Oleh karena itu, partai-partai politik seringkali diminta untuk mendaftar dan untuk mencalonkan kandidat tepat pada waktunya sebelum pemilihan, karena setelah prosedur penyidikan, masih membutuhkan waktu untuk mencetak surat suara dan mendistribusikannya ke tempat

pemungutan suara. Di beberapa negara, aplikasi resmi dari sejumlah anggota partai memulai prosesnya. Setelah permohonan itu disetujui, perwakilan partai memiliki sejumlah minggu atau bulan untuk menunjukkan tanda tangan, undang-undang, dan bukti lain bahwa mereka memenuhi persyaratan.

Keputusan resmi oleh otoritas yang bertanggung jawab akhirnya menentukan status hukum partai. Partai-partai politik melakukan tugas penting di pemerintahan. Mereka menyatukan orang-orang untuk mencapai kontrol pemerintah, mengembangkan kebijakan yang menguntungkan bagi kepentingan mereka atau kelompok-kelompok yang mendukung mereka, dan mengatur dan membujuk para pemilih untuk memilih kandidat mereka untuk jabatan. Meskipun sangat banyak terlibat dalam operasi pemerintahan di semua tingkatan, partai politik bukanlah pemerintah itu sendiri, dan konstitusi tidak menyebutkannya.

c. Tugas dan Fungsi Partai Politik

Fungsi dan tugas internal partai politik sampai taraf tertentu dipengaruhi oleh faktor-faktor yang berada di luar partai politik, seperti sistem Pemilu, budaya politik, dan peraturan hukum. Namun, proses internal partai politik, seperti kepribadian pemimpin dan staf, pondasi ideologis, sejarah partai, dan budaya politik internal dianggap lebih berpengaruh pada fungsi internal.

Jika sebuah partai politik ingin prinsip demokrasi politik elektoral diterapkan di dalam partai, maka mereka dapat mempertimbangkan praktik-praktik seperti informasi internal dan proses konsultasi, aturan dan struktur internal (formal atau informal) untuk organisasi dan pengambilan keputusan di dalam partai, dan transparansi dalam fungsi partai di semua tingkatan. Dalam perilaku budaya politik partisipan, anggota partai juga dapat mengambil peran yang lebih formal dalam pengambilan keputusan, seperti berpartisipasi dalam pemilihan internal untuk posisi kepemimpinan atau dalam memilih kandidat partai dalam pemilihan yang akan datang. Namun banyak pihak juga bekerja aktif untuk meningkatkan peran kelompok yang secara tradisional kurang diwakili dalam partai mereka.

Tujuan dasar partai politik adalah mencalonkan kandidat untuk jabatan publik dan untuk mendapatkan sebanyak mungkin dari mereka terpilih. Setelah terpilih, para pejabat ini mencoba untuk mencapai tujuan partai mereka melalui undang-undang dan inisiatif program. Di antara tugas partai politik adalah sebagai berikut:

- 1) Mewakili Kelompok Kepentingan

Orang-orang yang diwakili oleh pejabat terpilih disebut konstituen. Baik Republik atau Demokrat, konstituen membuat kekhawatiran mereka diketahui oleh perwakilan mereka. Pada gilirannya, pejabat terpilih harus tidak hanya mencerminkan keprihatinan partai politik mereka sendiri tetapi juga harus mencoba untuk menarik dukungan dari orang-orang di distrik mereka atau negara yang menjadi anggota

partai lainnya. Mereka dapat menarik dukungan ini dengan mendukung masalah bipartisan (masalah yang mengkhawatirkan lintas garis partai) dan isu-isu non partisan (hal-hal yang tidak ada hubungannya dengan kesetiaan partai). Partai politik mewakili kelompok dan juga individu. Kelompok-kelompok kepentingan ini memiliki perhatian khusus. Mereka mungkin mewakili kepentingan pekerja pertanian, orang Amerika Afrika perkotaan, operator bisnis kecil, industri tertentu, atau guru - setiap individu serupa yang bekerja sama untuk mengekspresikan agenda tertentu.

2) Pilihan Penyederhanaan

Mereka melakukannya dengan menyatakan tujuan mereka dengan cara umum sehingga pemilih tertarik pada filosofi yang luas tanpa perlu fokus pada setiap masalah tertentu. Partai Republik dikenal karena dukungan mereka terhadap bisnis, posisi konservatif pada isu-isu sosial, dan kekhawatiran tentang ukuran pemerintah, Demokrat tradisional telah mendukung tenaga kerja dan minoritas dan percaya bahwa pemerintah dapat memecahkan banyak masalah bangsa. Alternatif untuk menggunakan filosofi umum dari partai politik untuk memilah kandidat adalah untuk memilih individu berdasarkan hanya program satu atau dua isu mereka sendiri.

3) Membuat Kebijakan

Partai politik bukanlah organisasi pembuat kebijakan dalam diri mereka sendiri. Mereka tentu mengambil posisi pada pertanyaan-

pertanyaan kebijakan yang penting, terutama untuk memberikan alternatif terhadap posisi pihak mana pun yang berkuasa. Ketika berkuasa, sebuah partai mencoba menerapkan filosofinya melalui perundang-undangan. Jika seorang kandidat memenangkan jabatan oleh mayoritas besar, itu bisa berarti bahwa pemilih telah memberinya mandat untuk melaksanakan program yang digariskan dalam kampanye.

4) Memilih Calon

Partai politik mencalonkan kandidat untuk jabatan politik. Mereka mempersempit lapangan dari banyak calon menjadi beberapa calon yang kredibel. Ini menyederhanakan peran pemilih dan membawa perintah tertentu ke proses Pemilu yang kacau-balau.

5) Memobilisasi Pemilih

Partai-partai politik memberi informasi dan memberi energi kepada anggotanya. Mereka mengirim brosur, menjalankan kampanye media, mengetuk pintu, dan memanggil pemilih di telepon. Calon individu dapat melakukan hal yang sama, tetapi pihak-pihak mempertahankan jaringan kantor negara dan lokal yang rumit yang dapat segera ditekan ke dalam layanan calon setelah nominasi partai dijamin. Selain itu, pihak-pihak memiliki peralatan penggalangan dana di tempat yang menyederhanakan kemampuan kandidat mereka untuk membiayai kampanye mereka.

6) Fasilitasi Pemerintahan

Para pihak juga menertibkan proses pembuatan kebijakan. Sebagai anggota partai, politisi individual memiliki kelompok sekutu siap pakai yang biasanya akan bekerja sama dengan upaya mereka untuk meloloskan dan menerapkan undang-undang. Di tingkat nasional, ini berarti bahwa seorang anggota Kongres yang rookie tiba dengan jaringan sekutu yang akan mendukung usahanya dan bahwa ia harus mendukung secara bergantian. Selain itu, aliansi partai menutup kesenjangan antara cabang legislatif dan eksekutif. Ketika dipisahkan oleh Konstitusi, keberadaan partai politik mempersempit jarak antara cabang-cabang dan membantu mereka bekerja bersama.

7) Memantau Pihak yang Bertentangan dalam Kekuasaan

Partai juga berfungsi sebagai pengawas penting bagi publik. Hubungan permusuhan antara partai-partai besar memastikan bahwa partai yang berkuasa (tidak memiliki kursi kepresidenan) akan tetap mengawasi lawannya dan memberi tahu publik tentang kesalahan atau kesalahan kebijakan apa pun. Dengan kata lain, partai sangat penting. Sulit membayangkan sistem politik kita berfungsi secara efektif tanpa mereka. Selain fleksibel secara ideologis, kedua partai utama Amerika dicirikan oleh struktur yang terdesentralisasi. Setelah di kantor, seorang presiden tidak dapat berasumsi bahwa anggota partainya di Kongres akan menjadi pendukung setia dari inisiatif yang

disukai, atau tidak dapat pemimpin partai di Kongres mengharapkan pemilihan garis partai langsung dari anggota partai mereka.

Fragmentasi organisasional ini mencerminkan konsekuensi dari sistem pemisahan kekuasaan-konstitusional – pembagian kekuasaan di antara cabang-cabang legislatif, eksekutif, dan yudisial pemerintah, baik di tingkat federal maupun negara bagian. Sistem kekuasaan yang dibagi dapat menciptakan hanya insentif terbatas untuk kesatuan partai antara legislator dan kepala eksekutif partai mereka. Sistem berlapis pemerintah federal, negara bagian dan lokal memberikan dorongan lebih lanjut untuk desentralisasi partai-partai dengan menciptakan ribuan konstituen bagi pemegang jabatan di tingkat federal, negara bagian, dan lokal. Seperti disebutkan sebelumnya, penggunaan pemilihan utama untuk mencalonkan kandidat juga melemahkan organisasi partai dengan menolak kemampuan mereka untuk mengendalikan pemilihan nominator partai. Oleh karena itu, kandidat perorangan didorong untuk membangun organisasi kampanye pribadi dan pemilihan pemilih, pertama untuk memenangkan pemilihan pendahuluan dan kemudian pemilihan umum.

Untuk mengetahui apa sebenarnya fungsi partai politik, maka menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik pada Pasal 11 fungsi partai politik adalah sebagai sarana:

1. Pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan

kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

2. Penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat.
3. Penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara.
4. Partisipasi politik warga negara Indonesia.
5. Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Fungsi-fungsi partai politik di atas diwujudkan dengan cara konstitusional yang sah dan legal sesuai aturan yang berlaku dan disepakati. Sementara jika dijabarkan lagi, fungsi-fungsi partai politik dibagi menjadi beberapa konsep yakni sebagai sarana komunikasi politik, sarana sosialisasi politik, sarana rekrutmen politik dan sarana pengatur konflik.

a. Fungsi Partai Politik sebagai Sarana Komunikasi Politik

Salah satu tugas partai politik adalah dalam sarana komunikasi politik, yakni menyalurkan aspirasi dan opini masyarakat. Penampungan opini dan pendapat kemudian bisa jadi rekomendasi untuk kebijakan-kebijakan pemerintah yang diambil. Partai politik juga menjadi penghubung antara pemerintah dan warga negara. Dalam hal ini, fungsi partai politik yaitu sebagai pendengar bagi pemerintah dan sebagai pengeras suara bagi masyarakat.

b. Fungsi Partai Politik sebagai Sosialisasi Politik

Fungsi partai politik juga penting dalam hal sosialisasi politik. Peranan ini diwujudkan sebagai proses saat seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik yang berlaku dalam masyarakat

sekitar. Sosialisasi politik juga penting untuk mewujudkan target suatu partai politik agar bisa menjadi bagian pemerintah dengan mendapat dukungan dalam pemilihan umum yang diselenggarakan.

c. Fungsi Partai Politik sebagai Rekrutmen Politik

Fungsi dan tugas partai politik juga berperan untuk rekrutmen politik. Dalam hal ini, partai politik merekrut kader-kader potensial di bidang politik untuk bergabung sebagai anggota partai dengan berbagai cara dari mulai pendaftaran atau persuasi. Nantinya kader-kader politik dididik dan dibimbing untuk berkiprah di kancah politik, dan bisa jadi menempati posisi strategis seperti menteri atau pejabat lain di masa mendatang.

d. Fungsi Partai Politik sebagai Pengatur Konflik

Peran partai politik berikutnya berfungsi sebagai pengatur konflik. Seperti diketahui bahwa dalam sebuah negara demokrasi, konflik politik antara pihak pemerintah dan pihak oposisi adalah hal yang wajar dan bagus untuk perkembangan demokrasi. Dalam hal ini, partai politik berperan untuk mengatur konflik agar kedua belah pihak berkonflik dalam hal yang wajar dan jika sudah melewati batas, maka menjadi tugas partai politik untuk mengatasinya.

Adapun tujuan partai politik di Indonesia secara umum adalah untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan NKRI

berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Sementara tujuan-tujuan partai politik yang lebih khusus dan spesifik antara lain adalah sebagai berikut:

- a. Meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintahan.
- b. Memperjuangkan cita-cita partai politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- c. Membangun etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

6. Asas-Asas Pemilu di Indonesia dari Masa ke Masa

Pada dasarnya Pemilu yang dilaksanakan oleh suatu negara adalah untuk menempatkan orang-orang yang akan mengisi jabatan-jabatan tertentu dalam pemerintahan. Fungsi Pemilu seperti ini merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan demokratisasi suatu negara. Dalam sejarah kemerdekaan Indonesia tercatat bahwa negara Indonesia telah melakukan berbagai jenis-jenis Pemilu seperti memilih anggota Lembaga-lembaga Perwakilan, Bupati/Walikota, Gubernur, maupun Presiden dan Wakil Presiden.

Pemilu tersebut dilaksanakan oleh Lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat mandiri dan independen sehingga terlepas dari pengaruh pihak manapun. Sistem penyelenggaraan Pemilu di Indonesia mengalami beberapa perubahan terkait asas-asas yang dijunjung dalam setiap babak pergolakan sejarah bangsa Indonesia. Berikut ini diuraikan asas-asas yang berlaku di negara Indonesia dari masa ke masa.

a. Asas Pemilu pada Masa Parlementer

Negara Indonesia mengadakan asas-asas Pemilu di Indonesia untuk pertama kalinya setelah sepuluh tahun kemerdekaan, yaitu pada saat pemerintahan Demokrasi Terpimpin Soekarno beralih menjadi Demokrasi Parlementer. Saat itu perdana menteri dipegang oleh Burhanudin Harahap yang keberadaannya karena adanya perubahan dari sistem pemerintahan presidensial menjadi sistem pemerintahan parlementer. Pemungutan suara pada Pemilu 1955 dilaksanakan sebanyak 2 (dua) kali yakni memilih anggota DPR dan anggota Dewan Konstituante. Adapun asas-asas yang dijunjung dalam Pemilu 1955 ada 6 (enam)⁶⁰, yakni:

1. Jujur, dalam hal ini jujur dimaknai bahwa suatu Pemilu harus dilaksanakan berdasarkan dan disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia baik dari penyelenggara Pemilu, pengawas, pemantau, atau bahkan peserta Pemilu sendiri. Dengan demikian, tidak ada kecurangan dan manipulasi dalam pelaksanaan Pemilu.
2. Umum, umum berarti Pemilu di Indonesia berlaku secara umum untuk seluruh warga negara tanpa membedakan agama, ras, suku, status sosial, maupun budaya manapun yang penting memilih dalam Pemilu sudah memenuhi syarat minimal usia yang dibuktikan dengan kepemilikan KTP (Kartu Tanda Penduduk). Umum ini tidak hanya berlaku sebagai pemilih Pemilu saja melainkan juga berhak untuk dipilih.
3. Berkesamaan, sesuai dengan istilahnya yang berkesamaan berarti hak suara yang dimiliki oleh peserta Pemilu memiliki kesamaan dalam jumlahnya yakni hanya satu suara saja. Untuk mendukung asas ini maka setiap warga negara yang telah memilih diberi tanda khusus pada bagian tubuhnya sehingga ia

⁶⁰Hasyim Asy'ari. 2019. *Konsolidasi Demokrasi*. Yogyakarta: Thafa Media.

tidak bisa melakukan pemilihan secara berulang-ulang. Tanda yang digunakan di Indonesia biasanya adalah pada jari yang mana jari tersebut dimasukkan ke dalam tinta biru/hitam.

4. Rahasia, rahasia berarti tidak ada yang mengetahui, dengan demikian rahasia dalam Pemilu menunjukkan bahwa suara untuk calon pemimpin yang dipilih oleh peserta Pemilu tidak akan diketahui oleh siapapun bagaimanapun caranya. Untuk mewujudkan hal ini maka dalam memberikan suara, para peserta Pemilu seorang diri memasuki bilik pemilihan dan dalam memilih tidak perlu ditulis nama pemilih sehingga tidak ada yang mengetahui siapa calon yang telah dipilihnya.
5. Bebas, kebebasan disini dimaksudkan bahwa setiap peserta Pemilu bebas untuk memilih siapapun sesuai dengan hati nuraninya dan bebas dari paksaan maupun tekanan dari pihak manapun. Di Indonesia *money politic* sudah marak dilakukan pada saat Pemilu untuk mempengaruhi pilihan calon dari pemilih Pemilu, bahkan di daerah tertentu satu pemilih terkadang mendapatkan uang dari beberapa calon, meskipun demikian mereka tidak akan tahu siapa calon yang sesungguhnya dipilih oleh peserta Pemilu yang telah mereka beri uang tersebut. Dengan kata lain, asas bebas dan rahasia masih tetap bisa dijalankan oleh pemilih.
6. Langsung, langsung dalam Pemilu mengartikan bahwa pemilihan suara oleh pemilih diberikan secara langsung tanpa perantara siapapun. Hal ini bertujuan agar suara dari pemilih dapat tersalurkan dengan baik, jika melalui perantara dikhawatirkan surat suara tersebut dapat dicurangi.

b. Asas Pemilu pada Masa Orde Baru

Kali kedua negara melaksanakan asas-asas Pemilu di Indonesia yaitu tahun 1971 yang dilakukan untuk memilih anggota DPR. Ketika itu pemerintahan Indonesia berada di tangan Soeharto dan menduduki jabatannya sebagai Presiden selama 32 (tiga puluh dua) tahun dan sistem pemerintahan Indonesia pun kembali kepada sistem pemerintahan presidensial. Di masa kepemimpinan Soeharto tersebut atau dikenal

dengan masa Orde Baru, asas Pemilu yang dijunjung hanya 4 (empat) saja yang disingkat LUBER⁶¹, yakni meliputi:

1. Langsung, makna langsung disini sama dengan makna langsung pada Pemilu 1955.
2. Umum, makna umum disini sama dengan makna umum pada Pemilu 1955.
3. Bebas, makna bebas disini sama dengan makna bebas pada Pemilu 1955.
4. Rahasia, makna rahasia disini sama dengan makna rahasia pada Pemilu 1955.

Pada masa orde baru ini telah dilaksanakan 6 (enam) kali pemilihan, yaitu:

1. Pemilu 1971 untuk memilih anggota DPR dan DPRD.
2. Pemilu 1977 untuk memilih anggota DPR dan DPRD.
3. Pemilu 1982 untuk memilih anggota DPR dan DPRD.
4. Pemilu 1987 untuk memilih anggota DPR dan DPRD.
5. Pemilu 1992 untuk memilih anggota DPR dan DPRD.
6. Pemilu 1997 untuk memilih anggota DPR dan DPRD.

Pada Pemilu 1971 diikuti oleh 9 (sembilan) partai politik dan 1 ormas (Organisasi Kemasyarakatan) yang mana kelima besarnya diperoleh PNI (Partai Nasional Indonesia), Golkar (Golongan Karya), NU (Nahdlatul Ulama), Parmusi, dan PSII (Partai Syariat Islam Indonesia). Pada tahun 1975 partai-partai tersebut melebur menjadi 2 (dua) partai saja yakni PPP (Partai Pembangunan) dan PDI (Partai Demokrasi Indonesia). Hal ini dilakukan untuk menyikapi dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golkar. Dengan

⁶¹Hasyim Asy'ari, 2019, *Konsolidasi Demokrasi*, Thafa Media, Yogyakarta.

demikian, partai politik yang mengikuti Pemilu dari tahun 1977-1997 hanya 3 (tiga) yakni PPP, PDI, dan 1 (satu) Golkar yang mana semua Pemilu tersebut dimenangkan oleh Golkar dan asas yang dijunjung pun tetap LUBER.

c. Asas Pemilu pada Masa Reformasi

Pemilu pertama pada masa reformasi dilaksanakan pada tahun 1999 dan kursi kepresidenan saat itu diduduki oleh B.J Habibie. Pada Pemilu 1999 ini seolah-olah menjadi gerbang kebebasan bagi pihak-pihak tertentu untuk menentukan pilihannya, yang mana pada masa orde baru harus menetapkan pilihannya pada golongan tertentu. Selain itu, pembatasan-pembatasan yang notabene adanya tindakan pelanggaran hak warga negara juga telah dihapuskan. Dengan demikian, pada tahun tersebut Pemilu diikuti oleh 48 partai politik yang arah politiknya hampir mencakup seluruh spektrum, kecuali partai yang beraliran komunis karena dilarang di Indonesia. Asas Pemilu yang dijunjung pada masa reformasi ini adalah LUBER dan JURDIL yang mana penjabarannya seperti dijelaskan di bawah ini⁶²:

1. Langsung, makna langsung disini memiliki kesamaan dengan makna langsung pada Pemilu 1955 maupun Pemilu era orde baru.
2. Umum, makna umum disini memiliki kesamaan dengan makna umum pada Pemilu 1955 maupun Pemilu era orde baru.
3. Bebas, makna bebas disini memiliki kesamaan dengan makna bebas pada Pemilu 1955 maupun Pemilu era orde baru.
4. Rahasia, makna rahasia disini memiliki kesamaan dengan makna rahasia pada Pemilu 1955 maupun Pemilu era orde baru

⁶²Hasyim Asy'ari. 2019. *Konsolidasi Demokrasi*. Yogyakarta: Thafa Media.

5. Jujur, jujur yang dimaksud disini bahwa Pemilu harus dilaksanakan dengan kejujuran sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dan tidak ada yang boleh mencederainya baik dari peserta, pemantau, pemilih, penyelenggara, maupun yang lainnya.
6. Adil, adapun makna adil disini mengartikan bahwa Pemilu harus dilaksanakan secara adil untuk siapapun baik kepada peserta maupun pemilih sehingga tidak ada kecenderungan kepada pihak tertentu.

Pemilu 1999 ini adalah Pemilu tercepat yang dilaksanakan oleh bangsa Indonesia yang mana seharusnya Pemilu baru akan dilaksanakan pada tahun 2002, namun atas desakan warga negara akhirnya Pemilu dipercepat dan diadakan pada tahun 1999. Pemilu selanjutnya yaitu Pemilu 2004, 2009, dan 2014 asas yang dijunjung dalam Pemilu adalah LUBER dan JURDIL. Adapun tahun 2004 merupakan Pemilu pertama bagi rakyat Indonesia untuk dapat menentukan secara langsung presiden dan wakil presiden yang akan memimpin negaranya.

d. Asas Penyelenggaraan Pemilu Indonesia

Asas LUBER dan JURDIL merupakan asas-asas yang dijunjung oleh asas-asas Pemilu di Indonesia, adapun asas-asas yang dijunjung dalam penyelenggaraan Pemilu terdapat dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu terdapat dalam Pasal 2 yang mana dalam pasal tersebut diuraikan 12 asas yang meliputi:

1. Mandiri, mandiri disini diartikan bahwa dalam penyelenggaraan Pemilu tersebut lembaga penyelenggara Pemilu melaksanakannya secara mandiri tanpa campur tangan siapapun untuk mencegah adanya pengaruh dari berbagai pihak. Hal ini dilakukan untuk mendukung perwujudan Pemilu yang bersih.
2. Jujur, selain kemandirian, untuk mewujudkan Pemilu yang bersih maka salah satu asas yang patut dijunjung dalam

penyelenggaraan Pemilu adalah jujur. Kejujuran ini diperlukan mulai dari awal sampai akhir meliputi persiapan awal Pemilu, proses pelaksanaan Pemilu, sampai hasil Pemilu.

3. Adil, keadilan juga merupakan salah satu asas yang harus ditegakkan dalam penyelenggaraan Pemilu sehingga tidak ada keistimewaan untuk siapapun. Hal ini dilakukan agar fungsi dari masing-masing komponen dapat berjalan dengan baik.
4. Kepastian hukum, dalam hal ini asas kepastian hukum mengindikasikan bahwa dalam penyelenggaraan Pemilu hukum harus dijunjung dan dijalankan dengan baik sehingga tidak merugikan pihak manapun.
5. Tertib, setiap kegiatan di dalam pemerintahan harus tertib termasuk dalam penyelenggaraan Pemilu dan didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.
6. Kepentingan umum, penyelenggaraan Pemilu harus mendahulukan kepentingan umum yakni warga negara dan demi terwujudnya tujuan pembangunan nasional.
7. Keterbukaan, asas keterbukaan dapat disebut sebagai bentuk transparansi penyelenggaraan Pemilu baik saat membuat kebijakan, melakukan tindakan tertentu, berterus terang jika melakukan kesalahan, tidak menimbulkan kecurigaan dengan merahasiakan sesuatu, dapat beradaptasi terhadap perubahan situasi apapun, toleran, dan bersikap hati-hati serta selektif dalam menerima maupun mengolah segala informasi.
8. Proporsionalitas, asas proporsionalitas juga perlu dijunjung dalam penyelenggaraan Pemilu sehingga setiap tindakan dan kegiatan selama penyelenggaraan Pemilu tersebut tetap berpedoman pada tujuan-tujuan Pemilu.
9. Profesionalitas, penyelenggaraan Pemilu harus dilaksanakan dengan profesional sehingga segala urusan pribadi tidak ada yang dapat mempengaruhi penyelenggaraan Pemilu tersebut.
10. Akuntabilitas, akuntabilitas berarti bahwa penyelenggaraan Pemilu harus dapat dipertanggungjawabkan atas setiap keputusan dan tindakan yang diambil di dalamnya.
11. Efisiensi, dalam menyelenggarakan Pemilu perlu mempertimbangkan aspek efisiensi baik dari segi tenaga, pemikiran, waktu, maupun biayanya.
12. Efektivitas, tidak hanya sekedar saja melainkan tingkat efektivitas juga sangat perlu untuk diperhatikan agar didapatkan hasil yang seoptimal mungkin.

7. Teori Pemilihan Umum Kepala Daerah

a. Pengertian Pemilihan Umum

Pemilu menurut Joseph Scumpeter adalah salah satu komponen utama dari sebuah demokrasi. Pemilu merupakan salah satu konsepsi modern yang menempatkan penyenggaraan pemilih secara umum yang bebas serta berkala sebagai kriteria utama bagi sebuah sistem politik agar dapat disebut sebagai sebuah demokrasi.⁶³

Pemilu merupakan suatu pencerminan dari sistem demokrasi karena dianggap dapat menyuarakan suara rakyat yang sesungguhnya. Di negara demokratis, pemilihan umum merupakan alat untuk memberikan kesempatan kepada rakyat dalam berpartisipasi untuk mempengaruhi kebijaksanaan pemerintah dan sistem politik yang berlaku karena pemberian suara pada saat pemilihan umum merupakan bentuk partisipasi politik dari rakyat.⁶⁴

Berdasarkan pernyataan Joseph Scumpeter di atas, maka dapat dikatakan bahwa negara demokrasi merupakan negara yang memilih kepala daerah seperti Gubernur, Wakil Gubernur, Walikota dan Wakil Walikota yang mana para kepala daerah tersebut akan memiliki pengaruh yang kuat dalam mengeluarkan kebijakan untuk kepentingan rakyat secara umum serta menjalankan sistem politik sesuai aspirasi rakyat melalui suatu Pemilu.

⁶³Muhadam, 2014, *Memahami Ilmu Pemerintahan (Suatu Kajian, Teori, Konsep, dan Pengembangannya)*, Rajawali Pers, Jakarta.

⁶⁴*Ibid.*

Pemilu merupakan salah satu bentuk sistem demokrasi di Indonesia. Demokrasi adalah menempatkan pilihan-pilihan rakyat sesuai dengan peraturan dalam hal ikhwal pemerintahan dengan demikian berusaha untuk menghindari tirani kekuasaan. Ketika bangsa Indonesia masuk ke dalam Era Reformasi maka sudah beberapa kali melakukan pemilihan langsung baik legislatif maupun eksekutif.

Salah satu fenomena yang terjadi dalam pelaksanaan pemilihan langsung adalah soal dana politik. Ketika ditengarai partai politik yang mengusung calon kepala daerah meminta dana politik melebihi dana kampanye maka tidak menutup kemungkinan calon kepala daerah tersebut cenderung ingin mengembalikan modal dalam bentuk korupsi di kemudian hari. Oleh karena itu, banyak masyarakat menganggap bahwa calon perseorangan lebih murni dan ikhlas dalam pelaksanaan demokrasi.

Demokrasi menurut Philippe C. Schmitter, merupakan suatu sistem pemerintahan di mana pemerintah bertanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka di wilayah warga negara dengan bertindak secara tidak langsung melalui kompetisi dan kerja sama dengan para wakil mereka yang telah terpilih.⁶⁵

Philippe C. Schmitter mengatakan, demokrasi adalah sistem politik yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas

⁶⁵<https://cerdika.com/pengertiandemokrasimenurutparaahli/#:~:text=Aturan%20m ayoritas.,22.,kepenting%20secara%20aktif%20dan%20bebas.>

dasar mayoritas 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.⁶⁶

Berdasarkan pernyataan tersebut di atas, maka dapat dinyatakan bahwa demokrasi merupakan suatu sistem politik yang dipegang oleh pemerintah untuk menentukan kebijakan-kebijakan atau tindakan mereka untuk mengatur kehidupan warga negara melalui wakil-wakilnya dengan pemilihan secara berkala. Proses pemilihan tersebut dapat dilakukan secara perseorangan dimana hal itu merupakan salah satu makna demokrasi.

Pengisian lembaga perwakilan dalam praktik ketatanegaraan lazimnya dilaksanakan melalui Pemilihan Umum. Pasca perubahan amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, semua anggota lembaga perwakilan dan bahkan presiden serta Kepala Daerah dipilih dengan mekanisme Pemilihan Umum. Pemilihan umum menjadi agenda yang diselenggarakan secara berkala di Indonesia.

Ibnu Tricahyo dalam bukunya yang berjudul Reformasi Pemilu, mendefinisikan Pemilihan Umum sebagai berikut:

Secara universal Pemilihan Umum adalah instrumen mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk

⁶⁶ *Ibid.*

pemerintahan yang sah serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat.⁶⁷

Definisi di atas menegaskan bahwa pemilihan umum merupakan instrumen untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, membentuk pemerintahan yang sah serta sebagai sarana mengartikulasi aspirasi dan kepentingan rakyat. Negara Indonesia mengikutsertakan rakyatnya dalam rangka penyelenggaraan negara. Kedaulatan rakyat dijalankan oleh wakil rakyat yang duduk dalam parlemen dengan sistem perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*). Wakil-wakil rakyat ditentukan sendiri oleh rakyat melalui Pemilu (*general election*) secara berkala agar dapat memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat.

Soedarsono mengemukakan lebih lanjut dalam bukunya yang berjudul Mahkamah Konstitusi Pengawal Demokrasi, bahwa yang dimaksud dengan pemilihan umum adalah sebagai berikut:

Pemilihan umum adalah syarat minimal bagi adanya demokrasi dan diselenggarakan dengan tujuan memilih wakil rakyat, wakil daerah, presiden untuk membentuk pemerintahan demokratis.⁶⁸

Dari definisi di atas diketahui bahwa kedaulatan rakyat dijalankan oleh wakil-wakil rakyat yang duduk di dalam lembaga perwakilan. Selain itu kedaulatan rakyat atas penyelenggaraan pemerintahan dijalankan oleh Presiden dan Kepala Daerah yang juga dipilih secara langsung. Anggota legislatif, Presiden dan Kepala

⁶⁷Ibnu Tricahyo, 2009, *Reformasi Pemilu (Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal)*, In – Trans, Malang.

⁶⁸Soedarsono, 2005, *Mahkamah Konstitusi Pengawal Demokrasi*, Jakarta Makassar Press. Jakarta.

Daerah telah dipilih secara langsung, sehingga merupakan wakil-wakil rakyat yang menjalankan fungsi kekuasaan masing-masing. Kedudukan dan fungsi wakil rakyat begitu penting dalam siklus ketatanegaraan sehingga diharapkan wakil-wakil rakyat benar-benar bertindak atas nama rakyat. Oleh karenanya, wakil rakyat harus ditentukan sendiri oleh rakyat melalui pemilihan umum.

Menurut Jimly Asshidiqqie pentingnya penyelenggaraan Pemilihan Umum secara berkala tersebut dikarenakan beberapa sebab diantaranya sebagai berikut:

- 1) Pendapat atau aspirasi rakyat cenderung berubah dari waktu ke waktu;
- 2) Kondisi kehidupan masyarakat yang dapat juga berubah;
- 3) Pertambahan penduduk dan rakyat dewasa yang dapat menggunakan hak pilihnya;
- 4) Guna menjamin regulasi kepemimpinan baik dalam cabang eksekutif dan legislatif.⁶⁹

Dari penjelasan di atas diketahui bahwa beberapa sebab pentingnya pemilihan umum antara lain karena aspirasi rakyat cenderung berubah, kondisi kehidupan masyarakat juga berubah, serta adanya pertambahan penduduk dan regulasi kepemimpinan.

Pemilihan umum merupakan sarana untuk menyalurkan aspirasi rakyat. Kondisi kehidupan rakyat yang cenderung berubah memerlukan adanya mekanisme yang mengaturnya yaitu melalui proses pemilihan umum. Setiap rakyat Indonesia yang telah dewasa memiliki hak untuk menggunakan hak pilihnya dalam pemilihan umum.

⁶⁹Jimly Asshidiqqie, 2006. *Parpol dan Pemilu sebagai Instrumen Demokrasi*, Jurnal Konstitusi, Volume 3, Nomor 4 (Desember 2006).

Regulasi kepemimpinan baik eksekutif maupun legislatif akan terlaksana secara berkala dengan adanya pemilihan umum.

b. Pengertian Kepala Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 pada Pasal 1 menyebutkan bahwa “Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Gubernur dan Wakil Gubernur untuk Provinsi, Bupati dan Wakil Bupati untuk Kabupaten, serta Walikota dan Wakil Walikota. Kepala Daerah merupakan eksekutif di daerah tingkat provinsi, kabupaten/kota. Pengaturan tentang Kepala Daerah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pada Pasal 59, yaitu:

- 1) Setiap Daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut Kepala Daerah.
- 2) Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk Daerah provinsi disebut Gubernur, untuk Daerah kabupaten disebut Bupati, dan untuk Daerah kota disebut Walikota.

Menurut Undang-undang Pemerintahan di daerah, yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI sebagaimana dimaksud UUD 1945. Sementara itu, Pemerintah Daerah ialah Kepala Daerah, yaitu Kepala Daerah pada umumnya, seperti Gubernur, Bupati, dan Walikota, serta DPRD.

Kedudukan Kepala Daerah dan DPRD sama tinggi dan menjadi mitra kerja. Kepala Daerah memimpin bidang eksekutif dan DPRD bergerak di bidang legislatif. Meskipun demikian, bahwa pembuatan peraturan daerah tidak dapat dilakukan oleh DPRD sendiri, tetapi bersama-sama dengan Kepala Daerah dan DPRD. Mengingat luasnya tugas yang dihadapi oleh Kepala Daerah, maka perlu adanya Wakil Kepala Daerah yang bertugas untuk membantu Kepala Daerah.

Tugas utama Kepala Daerah ialah memimpin penyelenggaraan dan bertanggung jawab penuh atas jalannya pemerintah daerah. Gubernur diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, sedangkan Bupati atau Walikota diangkat oleh Menteri Dalam Negeri. Dengan demikian, Kepala Daerah bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Menteri Dalam Negeri sebagai pembantu Presiden mengolah bahan-bahan pertanggungjawaban Kepala Daerah dan mengambil tindakan yang dianggap perlu serta melaporkan hal-hal yang mendasar kepada Presiden. Kepala Daerah harus bertanggung jawab kepada Presiden, karena Presiden adalah penanggung jawab tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan di seluruh wilayah Indonesia. Jadi Kepala Daerah tidak bertanggung jawab kepada DPRD, tetapi Kepala Daerah berkewajiban memberikan keterangan pertanggungjawaban tentang penyelenggaraan pemerintah daerah yang dipimpinnya kepada DPRD.

Kedudukan dan fungsi Kepala Daerah sebagai pengambil kebijakan publik sangat urgen dalam menentukan arah dan strategi peningkatan kualitas demokrasi di daerahnya. Kepala Daerah bisa memainkan peran sebagai motivator, fasilitator, dan sekaligus aktor demokratisasi lokal. Hal ini dapat dibaca pada Pasal 67 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang mengatur bahwa “kewajiban Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah meliputi:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
- e. Menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- f. Melaksanakan program strategis nasional; dan
- g. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah.

Hak dan kewajiban Kepala Daerah yang lainnya antara lain, adalah sebagai berikut:

1. Menjalankan pimpinan pemerintahan daerah sebagai kepala wilayah, sebagai pimpinan dan penanggung jawab tertinggi di daerahnya.
2. Bertanggungjawab kepada presiden melalui Menteri Dalam Negeri sesuai dengan kedudukan Presiden sebagai penanggungjawab tertinggi penyelenggaraan pemerintahan di seluruh wilayah Indonesia.
3. Memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD sekurang-kurangnya sekali setahun agar DPRD sebagai salah satu unsur pemerintahan daerah, dapat selalu mengikuti dan mengawasi jalannya pemerintahan daerah.

4. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan sehubungan dengan hak dan kewajiban Kepala Daerah sebagai pimpinan daerah. Akan tetapi, karena banyaknya tugas Kepala Daerah, apabila dipandang perlu, Kepala Daerah dapat menunjuk seorang kuasa atau lebih untuk mewakilinya dalam hal-hal tertentu di luar dan di dalam pengadilan.

c. Pemilihan Kepala Daerah

Dari sejarah berdemokrasi, Indonesia termasuk negara yang cukup muda dan baru menjalankan sistem demokrasi, jauh dibandingkan dengan negara Eropa dan Amerika Serikat. Walaupun demikian Indonesia mampu bersaing dengan negara lain. Meski perlu diakui pula bahwa Indonesia masih harus banyak belajar untuk menjadi negara yang lebih matang dan dewasa secara politik. Sejak berdirinya, Indonesia memilih untuk menerapkan sistem demokrasi dengan bentuk negara kesatuan. Pemilihan Kepala daerah (Pilkada) bukan lagi peristiwa baru dalam sejarah Indonesia, karena sudah diselenggarakan sejak tahun 1955 dan tercatat sukses menjalankannya. Selain itu negara Indonesia sudah melakukan Pilkada dengan jujur, adil, langsung, umum dan rahasia.

Indonesia menggunakan sistem setiap pemilih memiliki satu suara dan setiap anggota parlemen mewakili dari sejumlah penduduk. Sisa suara tidak hilang melainkan digabung dengan jumlah suara dari partai yang sama. Sistem ini sekarang diterapkan di negara kita, sebagai evaluasi atas pengalaman beberapa kali melakukan Pilkada.

Sistem ini dipandang sangat adil dan proposional untuk memilih calon pemimpin karena satu orang memiliki hak pilih satu suara.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota disebutkan bahwa Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didaftarkan atau mendaftar di Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten atau Kota. Undang-undang Pilkada menerangkan bahwa siapapun dari jalur apapun diperbolehkan mencalonkan diri untuk ikut serta dalam kontestasi Pilkada. Hal ini adalah perwujudan demokrasi yang tidak diskriminatif bagi siapapun agar pemimpin yang terpilih nantinya merupakan hasil terbaik pilihan rakyat.

Pilkada serentak ini dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, Pasal 3 ayat (1) yang mengatur bahwa Pilkada merupakan sistem demokrasi yang dilakukan setiap lima tahun sekali. Dalam proses Pilkada dilakukan secara bersamaan dengan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota dilaksanakan setiap lima tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah NKRI.

Pilkada serentak bertujuan untuk memperkuat konsolidasi demokrasi di setiap daerah. Tujuan dari Pilkada serentak adalah untuk

menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan efektif. Selain itu, untuk memperkuat kepercayaan antara masyarakat dengan kepala daerahnya dan menciptakan pemerintahan daerah yang efektif, efisien dan demokratis.

Pilkada ini bertujuan untuk memilih calon kepala daerah. Untuk itu Pilkada harus dengan baik, sehingga proses pemilihan yang melibatkan rakyat akan lebih efisien dan berkualitas. Pipa Norris menyatakan dalam bukunya *Why Electoral Integrity Matters* bahwa Pilkada itu harus berintegritas karena dalam menjalankannya harus dengan baik dan benar, maka pemimpin yang dihasilkan akan berkualitas dan memiliki integritas yang tinggi serta dapat menghasilkan sebuah kebijakan yang berpihak kepada rakyat. Oleh karenanya, penyelenggaraan Pilkada harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan paparan di atas, maka dapat dipahami bahwa “Peserta Pilkada” adalah seseorang yang ikut serta atau mengambil bagian dalam Pilkada dan sesuai dengan aturan yang berada di undang-undang. Dalam konteks ini, proses Pilkada menjadi wadah penyaring calon pemimpin, proses pelaksanaannya berdasarkan kedaulatan rakyat dan diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

d. Calon Perseorangan dalam Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan Kepala Daerah memasuki era baru saat MK memutuskan bahwa calon perseorangan bisa ikut serta. Adanya ketentuan peserta Pilkada hanya bisa dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Lalu Ranggalawe, anggota DPRD Kabupaten Lombok Tengah, mengajukan uji materiil atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pada tanggal 23 Juli 2007.

Adapun Ikhtisar Putusan Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Calon Perseorangan dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagai berikut:

Pemohon	: Lalu Ranggalawe.
Jenis Perkara	: Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar 1945.
Pokok Perkara	: Pasal 56 ayat (2), Pasal 59 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) huruf a, ayat (5) huruf c dan Pasal 60 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengenai ketentuan yang hanya membuka kesempatan bagi partai politik atau gabungan partai politik dalam pencalonan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan (3), serta Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 menyangkut hak untuk ikut dalam pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara perseorangan tidak melalui jalur pencalonan oleh partai politik (Parpol) atau gabungan Parpol.
Amar Putusan	: Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian.
Tanggal Putusan	: Senin, 23 Juli 2007.

Ikhtisar Putusan : Permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) diajukan Pemohon perkara Nomor 5/PUU-V/2007 bernama Lalu Ranggalawe, perorangan warga negara Indonesia yang menjadi Anggota DPRD Kabupaten Lombok Tengah. Pemohon mengajukan permohonan pengujian Pasal 56 ayat (2), Pasal 59 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) huruf a, ayat (5) huruf c dan Pasal 60 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) UU Pemda yang bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan (3), serta Pasal 28I ayat (2) UUD 1945. 1 Ikhtisar Putusan Mahkamah Konstitusi periode 2007 160 Dalam penjelasan permohonan, Pemohon menyatakan bahwa ketentuan yang hanya membuka kesempatan bagi partai politik atau gabungan partai politik dalam pencalonan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak memberikan kesempatan yang sama dalam pemerintahan kepada Pemohon sebagai calon perorangan (independen) untuk mencalonkan diri atau dicalonkan sebagai Gubernur atau Wakil Gubernur di daerah Nusa Tenggara Barat pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) pada Tahun 2008, sebagaimana dijamin dan dilindungi oleh UUD 1945. Pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia yang hak dan kepentingan konstitusionalnya dirugikan atas berlakunya Pasal 56 ayat (2), Pasal 59 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) huruf a, ayat (5) huruf c dan Pasal 60 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) UU Pemda, yang hanya membuka kesempatan bagi partai politik atau gabungan partai politik dalam pencalonan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sehingga bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan (3), serta Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, yakni hak untuk ikut dalam pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara perseorangan tidak melalui jalur pencalonan oleh partai politik (Parpol) atau gabungan Parpol. Pemohon memenuhi syarat kedudukan hukum (*legal standing*) dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 (UU MK) dan syarat kerugian hak konstitusional dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, sehingga Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak selaku Pemohon dalam permohonan tersebut. Berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) UU MK juncto Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, Mahkamah berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, antara lain untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945. Permohonan Pemohon adalah mengenai pengujian UU Pemda terhadap

UUD 1945, sehingga Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan tersebut. Menanggapi argumentasi yang diajukan Pemohon bahwa pencalonan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh partai politik atau gabungan partai politik bertentangan dengan UUD 1945, Mahkamah berpendirian bahwa bukanlah pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh partai politik atau gabungan partai politik yang bertentangan dengan UUD 1945, melainkan pada pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang hanya menjadi hak partai politik dan tidak membuka kesempatan kepada perseorangan untuk dapat mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah. Hak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan yang dijamin oleh Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 bahwa pengaturan tata cara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan kebijakan (*policy*) pembentuk undang-undang yang harus berlaku umum atau sama dalam setiap ketentuan peraturan perundang-undangan di daerah masing-masing, sehingga tidak menimbulkan dualisme hukum antara warga negara Indonesia yang bertempat tinggal di daerah satu dengan daerah lainnya. Selain itu, pemberian kesempatan kepada calon perseorangan bukan merupakan suatu perbuatan yang dilakukan karena keadaan darurat ketatanegaraan yang terpaksa harus dilakukan (*staatsnoodrecht*), tetapi lebih sebagai pemberian peluang oleh pembentuk undang-undang dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah agar lebih demokratis. Mahkamah Konstitusi memberikan beberapa catatan penting dalam pertimbangan hukum putusan bahwa persamaan hak warga negara yang dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945 mengharuskan UU Pemda untuk menyesuaikan dengan perkembangan baru yang telah dilakukan oleh pembentuk undang-undang sendiri, yaitu dengan memberikan hak kepada perseorangan untuk dapat mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah tanpa harus melalui partai politik atau gabungan partai politik. Di samping itu, calon perseorangan harus dibebani kewajiban yang berkaitan dengan persyaratan jumlah dukungan minimal terhadap calon yang bersangkutan agar terjadi keseimbangan dengan partai politik yang disyaratkan mempunyai jumlah wakil minimal tertentu di DPRD atau jumlah perolehan suara minimal tertentu untuk dapat mengajukan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, bahwa penentuan syarat dukungan minimal bagi calon perseorangan dan penyempurnaan UU Pemda merupakan kewenangan pembentuk undang-undang. Dalam putusannya, Mahkamah

menyatakan mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian, yakni Pasal 56 ayat (2), Pasal 59 ayat (1) sepanjang mengenai frasa yang berbunyi, "yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik", Pasal 59 ayat (2) sepanjang frasa yang berbunyi, "sebagaimana dimaksud pada ayat (1)", dan Pasal 59 ayat (3) sepanjang mengenai frasa yang berbunyi, "Partai politik atau gabungan partai politik wajib membuka", frasa yang berbunyi, "yang seluas-luasnya", dan frasa "dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud melalui mekanisme yang demokratis dan transparan" UU Pemda bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Oleh karena itu, UU Pemda yang dikabulkan oleh Mahkamah menjadi berbunyi Pasal 59 ayat (1): "Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon", Pasal 59 ayat (2) : "Partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum Anggota DPRD di daerah yang bersangkutan", dan Pasal 59 ayat (3) : "Membuka kesempatan bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 melalui mekanisme yang demokratis dan transparan". Mahkamah juga menolak permohonan Pemohon untuk selebihnya, yakni Pasal 59 ayat (4), Pasal 59 ayat (5) huruf a, Pasal 59 ayat (5) huruf c, Pasal 60 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) UU Pemda. Selanjutnya, Mahkamah memerintahkan pemuatan Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Pendapat Berbeda: Tiga Hakim Konstitusi mengemukakan pendapat berbeda (*dissenting opinion*) bahwa mekanisme pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diajukan oleh Parpol atau gabungan Parpol yang diatur dalam UU Pemda merupakan penentuan pilihan kebijaksanaan (*legal policy*) dari pembentuk undang-undang, sehingga tidak bertentangan dengan UUD 1945, kecuali dilakukan secara sewenang-wenang (*willekeur*) dan melampaui kewenangan pembentuk undang-undang (*detournement de pouvoir*), serta tidak menghilangkan hak perseorangan untuk menjadi calon kepala daerah/wakil kepala daerah, bahwa pembatasan tersebut dibenarkan oleh Pasal 28J ayat (2) UUD 1945. Oleh karena itu, permohonan Pemohon harus dinyatakan ditolak

untuk seluruhnya atau setidaknya tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).⁷⁰

MK dengan Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 menyatakan sebagian Pasal dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang hanya memberi kesempatan kepada partai politik atau gabungan partai politik dan menutup hak konstitusional calon perseorangan dalam Pilkada bertentangan dengan UUD 1945. Putusan itulah yang membuka kesempatan bagi calon perseorangan untuk maju dalam kontes Pilkada walaupun dapat dikatakan menyisakan beberapa persoalan hukum yang sangat penting untuk segera diselesaikan. Salah satu persoalan adalah bagaimana pelaksanaannya sedangkan ketentuan pelaksanaannya belum diatur secara rinci.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, peserta pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pasangan yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik atau perseorangan yang mendaftar atau didaftarkan di Komisi Pemilihan Umum Daerah. Partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan paslon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPRD atau 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.

⁷⁰https://www.mkri.id/public/content/persidangan/sinopsis/sinopsis_perkara_114_5+PUU-V+2007.pdf

Andrinov A. Chaniago menyatakan bahwa kehadiran calon perseorangan sama sekali bukan dimaksudkan untuk mematikan partai politik". Kesempatan majunya calon perseorangan dibuka untuk memaksa sebuah sistem bergerak ke jalur yang benar, termasuk pelaksanaan fungsi parpol. Sejauh ini, parpol terasa menjauh dari fungsinya untuk mengartikulasikan kepentingan rakyat, pendidikan politik rakyat, serta alat agregasi berbagai kepentingan yang berasal dari aneka kepentingan dan tujuan.⁷¹

8. Teori Independen

a. Pengertian Independen

Pengertian Independen adalah bebas dari pengaruh, kehendak, ataupun *control* dari cabang eksekutif, sedangkan pengertian Calon perseorangan adalah seorang warga negara yang mencalonkan diri sebagai kandidat presiden atau Kepala Daerah pada pemilihan umum dengan tidak melalui partai politik. Calon Presiden atau Kepala Daerah perseorangan dapat mencalonkan diri secara perorangan atau maupun dari suatu institusi non partai. Hal ini tergolong baru di Indonesia dimana pada Pemilu-pemilu sebelumnya seluruh Presiden atau Calon Presiden merupakan anggota ataupun pemimpin partai politik. Mulai dari Soekarno dengan PNI (Partai Nasional Indonesia), Soeharto yang didukung Partai Golkar (Golongan

⁷¹<https://www.liputan6.com/news/read/369882/calon-independen-sulit-ikut-pilkada-dki-jakarta>

Karya), Abdurrahman Wahid dari PKB (Partai Kebangkitan Bangsa), Megawati Soekarno Putri didukung PDIP (Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan), serta Susilo Bambang Yudhoyono yang diusung oleh PD (Partai Demokrat).

Pada umumnya, independensi dimaknai secara berbeda-beda oleh para ahli. Fraser dan Meyer membedakan independensi itu kedalam kategori: (1) *Goal Independence*, independensi dilihat dari segi penetapan tujuan, dan (2) *Instrument Independence*, independensi dalam cara mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Ada pula sarjana seperti V. Grilli, dkk. dan Robert Elgie yang membedakan independensi itu dari segi politik (*Political Independence*) dan dari segi ekonomi (*Economic Independence*), sedangkan W. Baka membedakan independensi ke dalam tiga aspek yaitu: (1) *Institutional Independence*, (2) *Functional Independence*, dan (3) *Financial Independence*. Sementara itu, Mboweni membedakan empat aspek independensi, yaitu (1) *Functional Independence*, (2) *Personel Independence*, (3) *Instrumental Independence*, (4) *Financial Independence*.⁷²

Berpijak pada pendapat para ahli di atas, Jimly Asshiddiqie mengintegrasikan keseluruhan kategori independensi terkait ke dalam tiga bentuk, yaitu:

⁷²<https://www.liputan6.com/news/read/369882/calon-independen-sulit-ikut-pilkada-dki-jakarta>

1. Independensi institusional atau struktural (*institutional or structural independence*) yang tercermin dalam mekanisme hubungan eksternal antar lembaga negara.
2. Independensi fungsional (*functional independence*) yang tercermin dalam proses pengambilan keputusan, yang dapat berupa (1) *goal independence*, yaitu bebas dalam menetapkan tujuan atau kebijakan pokok, dan (2) *instrument independence*, yaitu bebas dalam menetapkan instrument kebijakan yang tidak ditetapkan sendiri.
3. Independensi administratif, yaitu merdeka dalam menentukan kebijakan administrasi untuk mendukung kedua macam independensi di atas (*institutional and functional independence*), yaitu berupa (1) independensi Keuangan (*financial independence*), yaitu merdeka dalam menentuka anggaran pendukung, (2) Independensi personalia (*personel independence*), yaitu merdeka dalam mengatur dan menentukan pengangkatan serta pemberhentian kepegawaian sendiri.⁷³

Menurut Hamzah Halim, independensi merupakan suatu cerminan sikap dari seorang untuk tidak memilih/berpihak kepada pihak siapapun dalam melakukan audit.⁷⁴ Independensi adalah sikap mental seorang auditor dimana ia dituntut untuk bersikap jujur dan tidak memihak sepanjang pelaksanaan audit dan dalam memposisikan dirinya dengan auditannya.

Independensi dalam konteks pencalonan kepala daerah merupakan suatu cerminan sikap dari seorang calon kepala daerah yang dituntut untuk bersikap jujur dalam memposisikan dirinya di masyarakat. Sikap calon kepala daerah tersebut merupakan cerminan dari pemilihan kepala daerah secara independen.

⁷³Jimly Asshiddiqie, 1994, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, UII Press, Yogyakarta.

⁷⁴Hamzah Halim, 2016, *Cara Praktis Memahami dan Menyusun Legal Audit dan Legal Opinion*, Prenada Media Group, Jakarta.

b. Kriteria Independen

Syarat calon perseorangan sampai saat ini masih menjadi banyak pertimbangan dengan penuh perdebatan dikarenakan masih banyak pengusulan dari beberapa partai politik. Untuk sementara ini yang bisa dipublikasikan adalah setiap calon yang mengajukan dirinya dengan cara perseorangan tanpa usulan partai politik harus mempunyai dukungan dari calon pemilih 3-6,5%. Bahkan DPR merencanakan untuk merancang undang-undang persyaratan calon perseorangan menjadi 10-15% dari seluruh calon pemilih. Pencalonan perseorangan yang pertama kali diperbolehkan di Indonesia dengan persyaratan persentase yang cukup tinggi itu sangat menyulitkan bagi calon perseorangan, dan apakah ini ada intervensi dari pihak partai politik ataupun tidak?, karena nantinya ketika syarat calon perseorangan itu sangat mudah memungkinkan partai politik akan kesulitan dalam regenerasi, walau masyarakat Indonesia 70% sangat setuju dan setuju dengan diperbolehkannya calon perseorangan yang berasumsi bahwa ketika calon perseorangan dapat meraih pemilihan maka akan tampak demokrasi karena tidak adanya intervensi partai politik yang dalam akhir-akhir ini bangsa kebanyakan yang kecewa dan kurang percaya terhadap partai politik.

Dalam konsep negara hukum modern yang berfungsi sebagai *welfare state*, dimana berdasarkan konferensi Bangkok tahun 1965, salah satu syarat dasar penting mewujudkan *Rule of Law* adalah

pemilihan umum yang bebas. Dengan kata lain, penyelenggaraan pemilihan umum yang bebas adalah sebagai salah satu tolak ukur untuk menentukan keberhasilan demokrasi di suatu negara hukum.

Pemilihan umum yang berkualitas pada dasarnya dapat dilihat dari dua sisi, yaitu sisi proses dan hasilnya. Dari sisi prosesnya, Pemilu dianggap berhasil apabila Pemilu itu berlangsung secara demokratis, aman, tertib, dan lancar, serta jujur dan adil. Sedangkan dari sisi hasilnya, Pemilu itu berhasil jika dapat menghasilkan wakil-wakil rakyat dan pemimpin negara yang mampu mensejahterakan rakyat.

Di negara demokratis, Pemilu adalah sumber utama untuk rekrutmen politisi dengan partai politik sebagai sarana utama dalam menyusun nominasi kandidat. Kegiatan seseorang dalam proses pemilihan melalui partai politik merupakan bentuk partisipasi politik. Oleh karena itu, keberadaan partai politik merupakan instrumen yang paling esensial dalam pelaksanaan Pemilu, terlepas dari adanya faktor-faktor lain yang menentukan seperti yang saat ini sedang hangat, yaitu adanya kesempatan untuk mengikuti Pemilu melalui jalur perseorangan.

Kehadiran calon perseorangan dalam pemilihan kepala daerah sangat penting untuk mengatasi kekurangan demokrasi prosedural pemilihan kepala daerah menuju demokrasi lokal yang lebih berkeadilan. Mengingat begitu urgennya pemilihan seorang kepala

daerah melalui pemberian kesempatan bagi setiap orang agar dapat maju dalam pemilihan sesuai dengan hak baik memilih maupun dipilih, maka pemilihan melalui jalur perseorangan juga harus diperhitungkan sebagai jaminan hak konstitusional.

Pendapat hukum (*legal opinion*) yang dibuat oleh para kritikus hukum yang terdiri dari intelektual, akademisi, praktisi hukum, maupun pengamat sosial politik dan hukum umumnya berisikan masukan (input) dalam sudut pandang fungsi penerapan hukum dan manfaatnya dalam masyarakat, serta bagaimana cara kerja hukum agar tidak meresahkan masyarakat apabila disosialisasikan sebagai produk perangkat hukum. Berdasarkan hal tersebut, guna dapat memberikan masukan yang bermanfaat bagi *recht vindung*, maka dibuatlah sebuah *Legal Opinion* yang berjudul “Calon Perseorangan Pemilukada untuk Mewujudkan Terobosan Demokrasi yang Baik”.

1) Analisis pencalonan perseorangan Pemilukada dalam perspektif yuridis normatif

Menurut *Legal Argument* dari penulis, Ketentuan dari Pasal 18 (4) UUD 1945 secara implisit sebenarnya memberikan kesempatan yang lebih terbuka kepada calon kepala daerah, dalam artian tidak mengharuskan calon kepala daerah berasal dari kalangan partai politik. UUD 1945 memang tidak mengatur secara jelas perihal Pilkada, akan tetapi berdasarkan perumusan Pasal 18 UUD 1945 dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah

yang dikehendaki adalah otonomi daerah termasuk dalam penentuan kepala daerah, entah melalui partai maupun perseorangan.

Namun ternyata di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan suatu garis demarkasi atau pembatas dimana hanya calon yang melalui partai politik ataupun gabungan partai politik sajalah yang dapat mengikuti Pemilukada langsung.

Selanjutnya, menurut legal opinion dari penulis, secara normative ketentuan dalam UUD 1945 melalui Pasal 18 (4) memberikan jalan bagi jalur perseorangan dan pembatasan jalur pencalonan hanya melalui partai politik menutup hak konstitusional warga negara dalam hal mengenai hak untuk dipilih. Sejalan dengan hal tersebut, maka peraturan yang ada di bawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya sesuai dengan asas *Stufenbau Theory*.

- 2) Analisis pencalonan perseorangan Pemilukada dalam perspektif Sosiologis.

Dalam hal menilai urgensi pencalonan perseorangan Pemilukada secara sosiologis, maka terdapat tiga hal yang dijadikan *legal reasoning* sebagai tolak ukurnya yaitu:

- a) Praktik Politik Uang dalam Pemilukada

Praktik *money politik* dalam Pemilukada tidak dapat dipungkiri keberadaannya bahkan cenderung meningkat. Politik uang

dalam PemiluKada telah memasuki setiap elemen, mulai dari keterlibatan calon kepala daerah, DPRD, dan parpol pengusung hingga konstituennya. Menurut *legal argument* dari penulis, bahwasanya fungsi rekrutmen parpol menjadikan lahan terbesar praktik *money politik* yang cenderung ke arah korupsi, dimana pergerakan uang yang dimulai sejak proses pendaftaran seseorang ketika menjadi calon kepala daerah dari parpol tertentu terutama dari pihak *incumbent* (berdasarkan riset *Transparency International Indonesia*).

Menurut penulis, kehadiran calon perseorangan dalam PemiluKada akan dapat meminimalisir praktik politik uang dikarenakan tidak perlunya "membayar mahar" untuk berkompetisi melalui jalur partai politik.

b) Degradasi peranan Partai Politik dalam Pemilihan Umum

Urgensi kebutuhan pencalonan secara independen diperlukan mengingat hal yang dinamakan oleh penulis sebagai "Degradasi Peranan Parpol". Kondisi parpol yang selalu fluktuatif tergantung dengan arah pencaturan politik, menjadikan sering parpol terlihat tidak sehat dan melupakan fungsi intinya, yang akhirnya menjadikan kinerja dari parpol itu sangat di luar harapan, terlepas dari kualitas dari kader-kadernya atau mesin parpol itu sendiri.

Bahwasanya kehadiran calon perseorangan dalam Pilkada langsung dalam jangka panjang diprediksi akan menyederhanakan jumlah partai secara natural sekaligus membuka mata parpol untuk menjalankan fungsinya dengan sebaik-baiknya.

c) Penurunan partisipasi masyarakat dalam Pemilukada

Mengutip dari pendapat Kacung Marijan, munculnya fenomena golput dalam Pemilukada langsung pada dasarnya tidak berbeda jauh dengan perilaku memilih yang terjadi pada Pemilu nasional, yakni munculnya pemilih kritis dan apatis.⁷⁵

Menurut *Legal argument* dari penulis sejalan dengan pendapat di atas, sifat kritis dan apatis yang ditunjukkan oleh pemilih adalah didasarkan dengan adanya ketidakpercayaan terhadap partai politik ditambah tidak terakomodirnya kepentingan mereka. Dengan adanya calon perseorangan dalam Pemilukada, maka dapat meningkatkan partisipasi pemilih dengan penafsiran bahwa calon individu ini dapat menjadi pilihan alternatif bagi pemilih yang mengalami penurunan kepercayaan politik.

3) Analisis pencalonan perseorangan Pemilukada dalam perspektif HAM dan Demokrasi

⁷⁵ Kacung Marijan, 2010, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Kharisma Putra Utama, Jakarta.

Dari perspektif Hak Asasi Manusia (HAM), pencalonan sebagai kepala daerah secara independen merupakan bentuk dari pengaplikasian perlindungan HAM dalam bidang sipil dan politik. Dalam konvensi sipil dan politik Pasal 25 (b), disebutkan bahwa:

Setiap warga negara harus mempunyai hak dan kesempatan, tanpa pembedaan apapun sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 dan tanpa pembatasan yang tidak layak, untuk Memilih dan dipilih pada pemilihan umum berkala yang murni, dan dengan hak pilih yang universal dan sama, serta dilakukan melalui pemungutan suara secara rahasia untuk menjamin kebebasan menyatakan keinginan dari para pemilih.

Sementara dalam ketentuan Pasal 28 D ayat 3 UUD 1945 dinyatakan pula bahwa *“Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan sama dalam pemerintahan”*. Dengan kata lain, hak untuk memilih dan dipilih tidak menentukan batasan apakah seseorang dapat dipilih dalam pemilihan melalui calon perseorangan maupun partai politik, karena esensinya adalah sama yaitu hak untuk dipilih.

Salah satu cara untuk menilai apakah Pemilu atau Pemilukada yang demokratis adalah diakomodasinya oleh substansi peraturan perundangan-undangan yang memberikan peluang kepada semua warga negara untuk dipilih dan memilih secara adil. Dengan dapatnya pengajuan secara perseorangan, maka setidaknya-tidaknya menjadi salah satu bukti terwujudnya demokrasi yang baik.

Menurut Sirajuddin, pencalonan perseorangan dalam Pemilu tidaklah bertentangan dengan nilai HAM dan demokrasi, namun justru mengakomodir HAM dan demokrasi itu sendiri. Pembatasan pengajuan calon hanya melalui partai politik atau gabungan partai politik justru memasung HAM dan nilai-nilai demokrasi yang terkandung filsafat bangsa.⁷⁶

9. Teori Partisipasi Politik

Partisipasi politik adalah kegiatan warga negara (*private citizen*) yang bertujuan mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah sebagaimana dikatakan oleh Huntington dan Nelson⁷⁷. Sedangkan menurut Ramlan Surbakti, partisipasi politik adalah keikutsertaan warga negara biasa dalam menentukan segala keputusan yang menyangkut atau memengaruhi hidupnya.⁷⁸ Adapun Herbert McClosky dalam Marijan mengatakan bahwa partisipasi politik adalah kegiatan sukarela masyarakat yang mengambil keputusan dalam sebuah proses pemilihan secara langsung atau tidak langsung dalam proses kebijakan umum.⁷⁹

Partisipasi politik merupakan bagian terpenting dalam demokrasi. Hal ini digarisbawahi dengan adanya modernisasi politik. Secara garis besar keterlibatan masyarakat tidak luput dari artikulasi kepentingan

⁷⁶Sirajuddin, 2008, Jurnal Transisi (*Media Penguatan Demokrasi Lokal*), In – Trans, Malang.

⁷⁷Huntington, Samuel P. dan Joan M. Nelson, 1994, *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, Penerjemah Sahat Simamora, Rineka Cipta, Jakarta.

⁷⁸Ramlan Surbakti, 2007, *Memahami Ilmu Politik*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, hlm. 140.

⁷⁹Kacung Marijan, 2010, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Kharisma Putra Utama, Jakarta.

masyarakat di dalam sebuah negara. Akan tetapi pada praktiknya masyarakat cenderung tidak diperhitungkan dalam proses-proses politik. Hasilnya banyak masyarakat yang tidak memilih dalam ajang kontestasi politik seperti pemilihan presiden, kepala daerah ataupun legislatif. Oleh karena itu pentingnya partisipasi politik agar pemerintahan berjalan dengan baik dan benar dan sesuai dengan UUD 1945. Bentuk dari partisipasi politik dapat tergambarkan dengan adanya aktivitas politiknya.

Dalam praktiknya, partisipasi politik misalnya dapat dilihat pada pemungutan suara (voting). Hal ini dilakukan untuk menjamin hak masyarakat atau warga negara dalam memilih kandidat dalam konteks politik. Hal ini bisa dikatakan sebagai partisipasi politik karena masyarakat bisa menyalurkan suaranya dan memberikan sumbangsih ide atau gagasan dalam kontestasi politik.

Partisipasi politik dalam hubungan dengan demokrasi sangatlah relevan karena pada praktiknya, partisipasi berpengaruh terhadap legitimasi jalannya sebuah pemerintahan. Misalnya, dalam pencalonan Pilkada di daerah partisipasi politik berpengaruh terhadap legitimasi paslon yang terpilih. Masyarakat memiliki hak untuk menentukan pilihannya, sehingga bisa dikatakan bahwa pejabat daerah atau tokoh politik yang terpilih dalam ajang kontestasi politik ditentukan oleh masyarakat. Oleh karena itu keterlibatan masyarakat dalam politik menjadi suatu keniscayaan.

Partisipasi politik dalam proses demokrasi menjadi kunci kemenangan calon pada kontestasi politik. Menurut Ramlan Surbakti partisipasi politik terbagi menjadi dua. Pertama adalah partisipasi aktif yaitu memberikan kritikan atau masukan terhadap pemerintah yang mana pada tujuannya untuk membangun pemerintahan yang baik. Kedua adalah partisipasi pasif yaitu mengikuti, menerima dan melaksanakan hasil dari keputusan pemerintah.⁸⁰ Dalam konteks partisipasi politik terdapat kecenderungan yang berbeda dari keduanya, dimana pada praktiknya partisipasi aktif memberikan dukungan serta terlibat dalam proses kemenangan kandidat, sedangkan partisipasi pasif hanya mendukung saja dan tidak terlibat apa-apa.

Milbrath dan Goel membedakan kriteria partisipasi politik masyarakat menjadi tiga, yaitu dengan mengklasifikasikan calon pemilih dalam proses demokrasi. *Pertama, apatis*, dimana dalam praktiknya masyarakat yang cenderung menarik diri dalam proses politik. *Kedua, spectator*, dimana masyarakat cenderung flat tetapi pada praktiknya pernah ikut serta dalam momentum politik. *Ketiga, gladiator*, dimana pada praktiknya gladiator menjadi garda terdepan dalam proses politik, seperti menjadi ketua tim kemenangan, menjadi juru bicara terlebih menjadi kepala bagi kelompok-kelompok dan lain sebagainya dalam kontestasi politik.⁸¹ Dengan demikian, partisipasi politik di dalam demokrasi harus

⁸⁰Ramlan Surbakti, 2007, *Memahami Ilmu Politik*, PT. Gramedia Widisarana Indonesia, Jakarta.

⁸¹Sirajuddin, 2008, *Jurnal Transisi (Media Penguatan Demokrasi Lokal)*. In – Trans, Malang.

diperhitungkan, karena dalam hal ini menjadi penentu bagi calon kandidat, terlebih keterlibatan masyarakat terhadap kandidat bisa menjadi kekuatan politik bagi calon kandidat.

a. Tipe Demokrasi

Menurut David Held dalam Mahfud MD, ada dua perspektif yang umum digunakan dalam memilih tipe-tipe demokrasi. Pertama, adalah perspektif yang merujuk pada sebuah bentuk politik dimana warga masyarakat terlibat langsung dalam pemerintahan dan dalam melahirkan peraturan. Kedua, perspektif yang merujuk pada bagaimana mekanisme proses pengambilan keputusan itu diselenggarakan. Kedua perspektif yang acapkali berbenturan ini pada gilirannya melahirkan tipe demokrasi yang paling umum diimplementasikan di dunia dewasa ini, yakni demokrasi langsung (*direct/participatory democracy*) dan demokrasi representatif (*liberal/representative democracy*).⁸²

1. Demokrasi Langsung (*Direct/participatory Democracy*)

Demokrasi langsung adalah bentuk pemerintahan dimana hak untuk melakukan pengambilan keputusan politik dijalankan langsung oleh seluruh badan warga negara. Warga masyarakat dapat merumuskan kepentingan bersama dan menemukan alternatif pemecahan masalah serta melaksanakannya dengan semangat kebersamaan dalam demokrasi ini. Menurut pandangan ini, masyarakat sipil merupakan satu-satunya wadah pembuat keputusan

⁸²Mahfud MD., 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta.

politik yang memadai untuk semua masalah politik.⁸³ Dengan demikian kehendak rakyat dapat diwujudkan dalam praktik keputusan politik tanpa perantara dan tanpa manipulasi, dengan kata lain demokrasi langsung akan mengalihkan sebanyak mungkin keputusan kepada rakyat yang berdaulat.

Penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung (*direct democracy*) dilakukan melalui pemilihan umum, pemilihan presiden, dan pelaksanaan referendum untuk menyatakan persetujuan atau penolakan terhadap rencana perubahan atas pasal-pasal tertentu dalam Undang-Undang Dasar.⁸⁴ Di samping itu, kedaulatan rakyat dapat pula disalurkan setiap waktu melalui pelaksanaan hak atas kebebasan berpendapat, hak kebebasan pers, hak atas kebebasan informasi, hak atas kebebasan berorganisasi dan berserikat serta hak-hak asasi lainnya yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar.

2. Demokrasi Representatif (*Liberal/representative Democracy*)

Demokrasi representatif adalah bentuk pemerintahan yang memungkinkan warga masyarakat dapat menjalankan hak yang sama dalam menjalankan pengambilan keputusan politik, namun bukan dalam kapasitas personal melainkan melalui perwakilan yang ditunjuk dan bertanggung jawab terhadapnya. Dua elemen yang paling esensial dalam demokrasi perwakilan yaitu dipisahkannya antara

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*

pemerintah dan warga masyarakat, dan secara periodik diselenggarakan pemilihan umum sebagai wahana warga masyarakat mengontrol pemerintah. Jadi mempercayakan sepenuhnya pengambilan keputusan di tingkat parlemen dan pemerintahan melalui sistem pemilihan umum.⁸⁵

B. Kerangka Konseptual

Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 9 Tahun 2015 mengenai Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) yang meliputi Gubernur, Wakil Gubernur, Walikota, dan Wakil Walikota dimana di dalamnya mengandung ketentuan Pemilihan Umum melalui jalur perseorangan yang harus dievaluasi karena beberapa penilaian masyarakat dan para calon wakil rakyat yang menyatakan bahwa proses pencalonan jalur perseorangan dinilai kurang efisien sehingga menghambat pelaksanaan Pilkada jalur perseorangan tersebut.

Evaluasi PKPU Nomor 9 Tahun 2015 tersebut menggunakan parameter dari teori yang dinyatakan oleh para ahli dimana teori tersebut akan mempengaruhi proses evaluasi PKPU Nomor 9 Tahun 2015. Beberapa teori tersebut adalah teori evaluasi, independen, Pemilu, demokrasi dan keseimbangan.

Ketetapan Pemerintah RI dalam mengatur proses Pemilu juga tertuang dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Pasal 1 mengenai

⁸⁵ *Ibid.*

pencalonan wakil rakyat perseorangan yang telah di tetapkan oleh pemerintah sebagai perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yaitu penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang pelaksanaan pemilihan kepala daerah juga akan dievaluasi mengenai pengaruhnya terhadap proses pencalonan perseorangan para calon wakil rakyat dalam Pilkada dengan menggunakan teori yang mendukung yaitu Teori Evaluasi, Independen, Pemilu, Demokrasi dan Keseimbangan.

Beberapa ketentuan dalam pemilihan kepala daerah melalui jalur perseorangan sangat dipengaruhi oleh integritas dari Komisi Pemilihan Umum (KPU). Komisi Pemilihan Umum merupakan suatu lembaga negara resmi yang menyelenggarakan Pemilihan Umum di Indonesia dimana lembaga tersebut memiliki beberapa ketentuan dan peraturan yang mengatur pelaksanaan Pemilihan Umum secara keseluruhan. Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah melalui jalur perseorangan juga diatur oleh Komisi Pemilihan Umum.

Kewenangan KPU tersebut tertuang ke dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum. Peraturan komisi pemilihan umum adalah suatu bentuk keputusan yang terkait dengan pemilihan umum dimana peraturan tersebut dibuat bersama antar anggota Komisi Pemilihan Umum yang disahkan oleh pemerintah Indonesia. Peraturan Komisi Pemilihan Umum tersebut wajib ditaati dan dilaksanakan dan apabila dilanggar akan diberikan sanksi.

Proses Pemilihan Kepala Daerah melalui jalur perseorangan juga diatur dalam peraturan KPU tersebut dimana para calon perseorangan (wakil rakyat) jalur wajib mentaati semua peraturan tersebut. Di satu sisi, peraturan tersebut dinilai kurang efektif dan efisien oleh para calon wakil rakyat (calon perseorangan) sehingga perlu dilakukan tindakan evaluasi terhadap peraturan tersebut. Evaluasi merupakan suatu proses yang sistematis untuk menentukan atau membuat keputusan dan sampai sejauh mana tujuan program telah dicapai. Proses Pemilihan Kepala Daerah melalui jalur perseorangan yang diatur dalam peraturan KPU memerlukan suatu proses evaluasi untuk menilai apakah keputusan KPU tersebut mampu menciptakan suasana Pemilu yang sesuai dengan harapan rakyat Indonesia pada umumnya yang diantaranya mengharapkan proses Pilkada secara perseorangan.

Evaluasi peraturan komisi pemilihan umum merupakan suatu proses penilaian dan pengukuran untuk mengetahui sejauh mana keefektifan peraturan komisi pemilihan umum tersebut dalam melaksanakan pemilihan umum sehingga tujuan didirikannya Komisi Peraturan Umum tersebut tercapai.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum mengenai Pemilihan Kepala Daerah melalui jalur perseorangan perlu dilakukan suatu evaluasi untuk mengetahui keefektifannya mengenai proses pemilihan umum jalur perseorangan tersebut karena Pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh penduduk di daerah administratif setempat yang memenuhi

syarat dari Komisi Pemilihan Umum. Pemilihan kepala daerah dilakukan secara bersamaan dengan wakil kepala daerah.

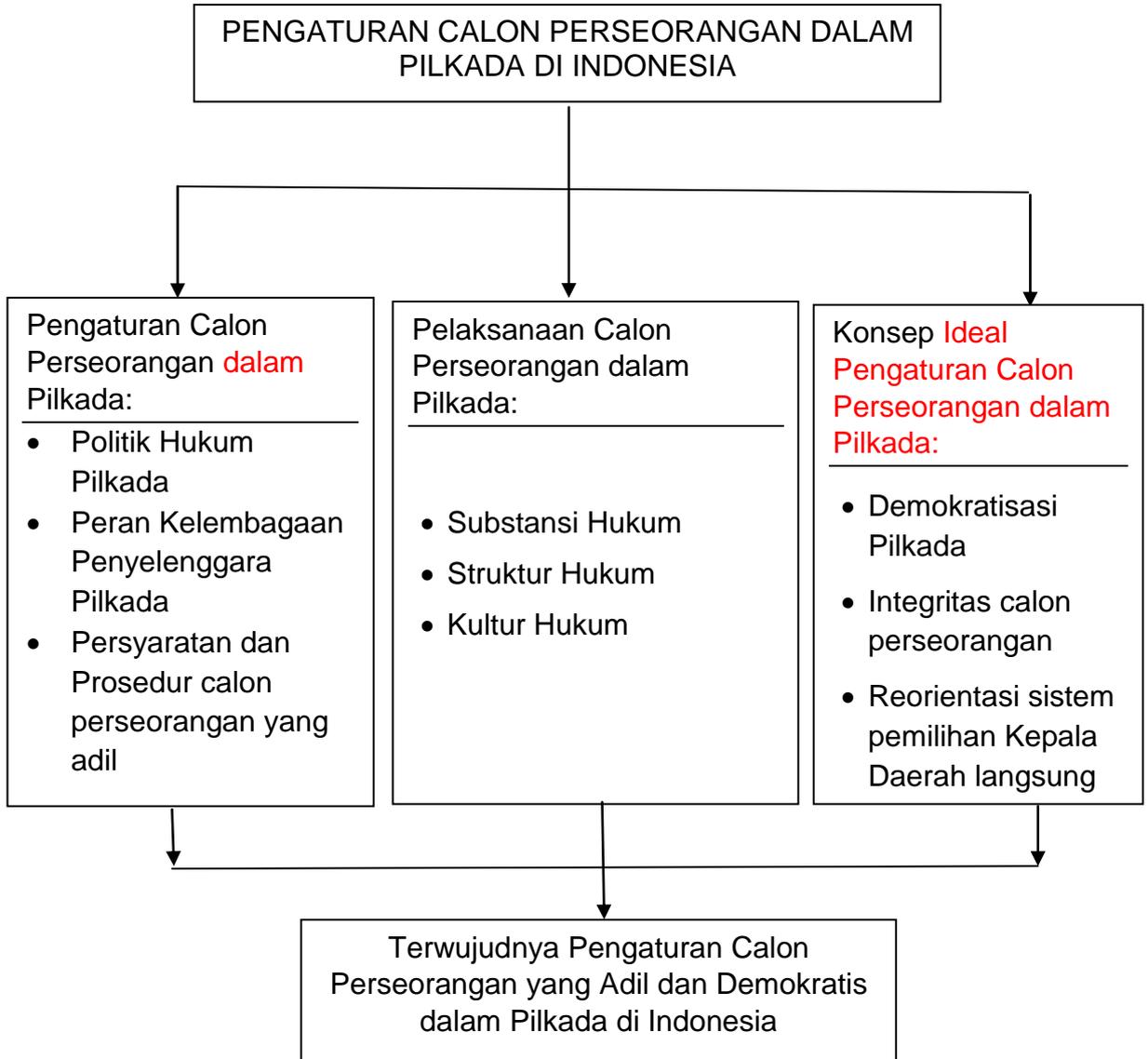
Kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dimaksud adalah Gubernur dan Wakil Gubernur untuk area provinsi, Bupati dan Wakil Bupati untuk area kabupaten serta Walikota dan Wakil Walikota untuk daerah kota. Pemilihan wakil kepala daerah dapat dilaksanakan melalui jalur partai politik dan jalur perseorangan.

Pemilihan kepala daerah melalui jalur perseorangan merupakan pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan secara langsung oleh para calon wakil rakyat namun tidak diusung oleh partai manapun atau berdiri sendiri tanpa partai. Pemilihan kepala daerah melalui jalur perseorangan memiliki persyaratan yang berbeda dengan pemilihan kepala daerah melalui jalur partai dimana calon perseorangan harus mentaati ketentuan khusus dari Komisi Pemilihan Umum. Berbagai ketentuan tersebut harus dipenuhi oleh calon perseorangan, misalnya syarat dukungan, prosedur, verifikasi maupun ancaman sanksi.

C. Bagan Kerangka Pikir

Mengacu pada uraian tinjauan pustaka yang telah dikemukakan di atas, maka dapat digambarkan bagan kerangka pikir dari disertasi ini, sebagai berikut:

Gambar 1. Bagan Kerangka Pikir



D. Definisi Operasional

1. Calon Perseorangan adalah seorang yang mencalonkan diri untuk menduduki jabatan politik melalui Pilkada tanpa ada dukungan partai politik

2. Pilkada/Pemilukada adalah Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur dan pemilihan Bupati/Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota yang merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Bupati/Walikota beserta wakilnya berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.
3. Pengaturan Calon Perseorangan dalam Pilkada di Indonesia adalah keseluruhan substansi hukum yang mengatur tentang Calon Perseorangan dalam Pilkada di Indonesia.
4. Landasan Filosofis Pengaturan Calon Perseorangan adalah asumsi yang berasal dari peraturan perundangan yang berlaku yang dijadikan titik tolak dalam rangka studi dan praktik Calon Perseorangan dalam Pilkada di Indonesia.
5. Putusan Mahkamah Konstitusi adalah Keseluruhan Putusan Mahkamah Konstitusi yang terkait erat dengan Calon Perseorangan dalam Pilkada di Indonesia;
6. Pelaksanaan Calon Perseorangan adalah praktik atau proses dimana calon perseorangan yang sudah ikut di dalam penyelenggaraan Pilkada yang sudah selesai berlangsung;
7. Substansi Hukum adalah keseluruhan ketentuan aturan hokum yang dianggap menghambat (mempersulit) calon perseorangan dalam mengikuti proses Pilkada di Indonesia;

8. Struktur Hukum adalah keseluruhan institusi beserta orang yang bekerja di dalamnya yang terlibat dalam penyelenggara Pilkada yang dianggap menghambat (mempersulit) calon perseorangan dalam Pilkada di Indonesia;
9. Kultur Hukum adalah keseluruhan nilai, cara pandang dan cara berfikir baik oleh aparat penyelenggara Pilkada maupun oleh masyarakat dan calon perseorangan itu sendiri terkait eksistensi Calon perseorangan dalam Pilkada di Indonesia.
10. **Konsep** Ideal Pengaturan Calon Perseorangan adalah suatu **konsep** pengaturan yang merupakan koreksi serta penyempurnaan terhadap konsep pengaturan calon perseorangan dalam Pilkada yang ada selama ini;
11. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik adalah sebuah nilai-nilai dasar yang menjadi acuan atau pedoman di dalam menyusun dan membentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang calon perseorangan dalam Pilkada di Indonesia.