

DISERTASI

**ESENSI DEMOKRASI MELALUI PENGATURAN CALON
TUNGGAL DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI
INDONESIA**

***THE ESSENCE OF DEMOCRACY THROUGH
ARRANGEMENT OF SINGLE CANDIDATES IN REGIONAL
HEAD ELECTION IN INDONESIA***



**WARA SARJONO
B013172008**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

HALAMAN JUDUL

**ESENSI DEMOKRASI MELALUI PENGATURAN CALON TUNGGAL
DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA**

DISERTASI

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Doktor

Program Studi:

ILMU HUKUM

Disusun dan Diajukan Oleh:

WARA SARJONO

B013172008

Kepada:

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

PENGESAHAN DISERTASI

**ESENSI DEMOKRASI MELALUI PENGATURAN CALON TUNGGAL DALAM
PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA**

Disusun dan diajukan oleh:

**WARA SARJONO
B013172008**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal, 27 Januari 2023
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,
Promotor,

**Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A. P.
NIP. 197312311999031003**

Ko-Promotor,

Ko-Promotor,

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

**Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.
NIP 195701011986011001**

Ketua Program Studi S3 Ilmu Hukum,

Ketua Program Studi S3 Ilmu Hukum,

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

**Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.
NIP. 197312311999031003**



PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang bertanda tangan di bawah ini

Nama : **Wara Sarjono**

Nomor Mahasiswa : B013171008

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 hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, Januari 2023

Yang menyatakan



Wara Sarjono

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas segala limpahan rahmat dan hidayahnya sehingga dalam penyusunan Disertasi ini dapat terselesaikan. Shalawat serta salam tak lupa juga penulis ucapkan kepada junjungan Nabiullah Muhammad SAW sebagai risalah dan pencerah bagi peradaban umat manusia, Nabi yang menjadi teladan bagi kita semua.

Penulis juga sangat menyadari bahwasanya dalam penulisan disertasi ini masih terdapat banyak kekurangan, hal ini disebabkan karena faktor keterbatasan diri penulis sebagai umat manusia yang tak luput dari salah dan masih dalam tahap pembelajaran. Oleh karena itu, penulis senantiasa mengharapkan saran dan kritik yang sifatnya senantiasa membangun disertai dengan solusi bagi kesempurnaan skripsi ini.

Penulis menyadari bahwa disertasi ini mustahil dapat diselesaikan tanpa adanya bantuan, dorongan serta bimbingan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan penghargaan dan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu serta diiringi doa semoga Allah SWT memberikan balasan pahala yang berlipat ganda atas segala bantuan yang telah diberikan selama ini.

Sembah sujud penulis peruntukkan kepada kedua orang tua penulis atas segala didikan dan doanya yang tulus selama ini. Disertasi ini penulis persembahkan kepada kedua orang tua tercinta, ayahanda Ibrahim Bando, SH yang telah mendidik, membimbing dan mendoakan penulis hingga dapat seperti saat ini. Teruntuk ibunda tercinta Iba Hayati, S.IP 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.

Penghargaan, rasa hormat dan ucapan terima kasih dengan penuh kerendahan hati penulis haturkan kepada yang terhormat dan amat terpelajar Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H. M.A.P., selaku Promotor, Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si. dan Prof. Dr. Achmad Ruslan, SH, MH selaku Ko-Promotor yang telah banyak meluangkan waktu dalam memberikan bimbingan dan menunjukkan hal-hal yang penting dan perlu diperhatikan dengan penuh keikhlasan dalam proses penyelesaian penulisan disertasi ini. Semoga Allah SWT meninggikan derajat serta mencurahkan Rahman-Nya kepada beliau beliau.

Ucapan yang sama juga penulis haturkan kepada yang terhormat dan amat terpelajar Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum., Prof. Dr. Andi Pangeran Moenta, S.H., M.H., DFM., Prof. Dr. Marten Arie, S.H., M.H., dan Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H., selaku tim penilai dan Prof. Dr. Putu Gede Arya Sumertha Yasa, SH., M.Hum selaku

penilai eksternal 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. Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc, Selaku Rektor Universitas Hasanuddin.
2. Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H. M.A.P., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Dr. Maskun S.H., LL.M. selaku Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kemahasiswaan, Prof. Dr. Iin Kartika Sakharina, S.H., M.A. selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Sumber Daya dan Alumni, Dr. Ratnawati, S.H., M.H. Wakil Dekan Bidang Kemiteraan, Riset dan Inovasi. Ibu Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si. selaku Ketua Program Studi S3 Ilmu Hukum,
3. Guru Besar, Dosen, dan seluruh staf akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta seluruh dosen dan staf, khususnya pengelola Program S3. Pak Uli, Pak Hakim, Pak Hasan, dll, terima kasih atas segala dukungan baik fasilitas, maupun pelayanan yang prima yang telah diberikan selama penulis menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.
4. Teruntuk Isteri tercinta, Evita Chadija Rastawaty, SH, M.Kn, serta buah hatiku Salwa Ainun Navira, terima kasih telah mendampingi,

memberikan motivasi, menunjukkan pengertian, dukungan dan pengorbanannya selama penulis menempuh studi selama ini.

5. Teruntuk seluruh sahabat seangkatan 2017 akhir di Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, semoga proses yang telah kita lewati bersama menjadi sesuatu yang membuat kita lebih bermanfaat bagi sesama manusia dan lingkungan dimanapun kita berada;
6. 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.

Akhirnya penulis berharap semoga dengan hadirnya disertasi ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan. Semoga Allah SWT, senantiasa memberikan hidayah-Nya atas segala ikhtiar yang telah kita lakukan selama ini, dan bernilai ibadah disisi-Nya, Amin.

Makassar, Januari 2023
Hormat,

Wara Sarjono

ABSTRAK

WARA SARJONO. B013172008 *Esensi Demokrasi Melalui Pengaturan Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia* dibimbing oleh Hamzah Halim, Marwati Riza, dan Achmad Ruslan.

Penelitian ini bertujuan untuk menemukan dan menganalisis esensi demokrasi dalam pengaturan calon tunggal pemilihan kepala daerah di Indonesia, bentuk pemilihan Kepala Daerah yang di ikuti pasangan calon tunggal di Indonesia dan konsep pengaturan yang ideal penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah yang di ikuti pasangan calon tunggal di Indonesia

Tipe penelitian ini penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan Pendekatan Perbandingan. Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer dan sekunder yang telah disinkronisasi secara sistematis kemudian dikaji lebih lanjut berdasarkan teori-teori hukum yang ada sehingga diperoleh rumusan ilmiah untuk menjawab persoalan hukum yang dibahas dalam penelitian hukum ini.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa : 1) Esensi Demokrasi dalam Pengaturan Calon Tunggal adalah agar kedaulatan rakyat terselamatkan dan tidak berdampak pada terganggunya pelaksanaan pemerintah daerah. 2) Bentuk pengaturan Pilkada dengan calon tunggal diatur pada UU No. 10/2016 ini sebagai respon atas Putusan Mahkamah Konstitusi No. 100/PUU-XIII/2015 baik UU 10/2016 dan PKPU 13/2018 tidak sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 yang menentukan pemilihan dengan dengan plebisit bukan dengan pemilihan kolom kosong. 3) model pemilihan untuk calon tunggal adalah desain plebisit, apabila ternyata suara rakyat lebih banyak memilih “Tidak Setuju” maka dalam keadaan demikian pemilihan dilakukan melalui pemilihan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi atau Kabupaten / Kota. Model ini juga memberikan gambaran proses pemilihan kepala daerah yang lebih demokratis sehingga diharapkan dapat melahirkan pemimpin daerah yang sesuai dengan kehendak rakyat.

Kata Kunci : Pemilihan; Kepala Daerah; Calon Tunggal.

ABSTRACT

WARA SARJONO. B013172008 The Essence Of Democracy Through Arrangement Of Single Candidates In Regional Head Election In Indonesia, supervised by Hamzah Halim, Marwati Riza, and Achmad Ruslan.

This study aims to find and analyze the essence of democracy in the regulation of single candidates for regional head elections in Indonesia, the form of regional head elections that are followed by a single candidate pair in Indonesia and the concept of an ideal arrangement for regional head elections that are followed by a single candidate pair in Indonesia.

This type of research is normative research using a statutory approach, a conceptual approach and a comparative approach. The legal materials used are primary legal materials and secondary legal materials. The primary and secondary legal materials that have been systematically synchronized are then studied further based on existing legal theories in order to obtain a scientific formulation to answer the legal issues discussed in this legal research.

The results of the study show that: 1) The essence of democracy in the Single Candidate Arrangement is so that people's sovereignty is saved and does not have an impact on disrupting the implementation of regional government. 2) The form of Pilkada arrangements with a single candidate is regulated in Law no. 10/2016 as a response to the Constitutional Court Decision No. 100/PUU-XIII/2015 both Law 10/2016 and PKPU 13/2018 are inconsistent with the Constitutional Court Decision Number 100/PUU-XIII/2015 which determines elections by plebiscite rather than by empty box voting. 3) the election model for a single candidate is a plebiscite design, if it turns out that the people's votes are more in favor of "Disagree" then in such circumstances the election is carried out through elections in the Provincial or Regency / City Regional People's Representative Council (DPRD). This model also provides an overview of the process of electing a more democratic regional head so that it is hoped that it will produce regional leaders who are in accordance with the will of the people.

Keywords: Selection; District head; Single Candidate.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	Error! Bookmark not defined.
PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI	Error! Bookmark not defined.
KATA PENGANTAR	ii
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR DIAGRAM	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	14
C. Tujuan Penelitian	15
D. Kegunaan Penelitian	15
E. Orisinalitas Penelitian	16
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	20
A. Landasan Teoretis	20
1. Teori Demokrasi	20
2. Teori dan Asas Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan Yang Baik	25
3. Teori Pemilihan Umum Kepala Daerah	38
B. Landasan Konseptual	63
1. Demokrasi Langsung	63
2. Demokrasi Perwakilan	67
3. Kedaulatan Rakyat	71
4. Prinsip Demokrasi Pemilu	76
5. Pengisian Jabatan Kepala dan Wakil Kepala Daerah	79

6. Pemilihan Kepala Daerah dengan 1 (satu) Pasangan Calon (calun Tunggal)	88
C. Landasan Pemikiran.....	102
D. Definisi Operasional	105
BAB III METODE PENELITIAN.....	108
A. Tipe Penelitian	108
B. Pendekatan Penelitian	108
C. Bahan Hukum	109
D. Pengumpulan Bahan.....	110
E. Analisis Data	111
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	112
A. Esensi Demokrasi dalam Pengaturan Calon Tunggal Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia	112
1. Syarat Pencalonan.....	112
2. Jaminan Hak Pilih.....	137
B. Bentuk Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah Yang Di Ikuti Pasangan Calon Tunggal Di Indonesia	147
1. Bentuk Undang-Undang.....	147
2. Bentuk Peraturan KPU	162
C. Konsep Pengaturan Yang Ideal Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Yang Di Ikuti Pasangan Calon Tunggal Di Indonesia.....	171
1. Demokratisasi Pengaturan Calon Tunggal.....	176
2. Pemilihan Perwakilan.....	189
BAB V PENUTUP	212
A. Kesimpulan.....	212
B. Saran.....	214

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Perbandingan Desain Surat Suara 1 (satu) Pasangan Calon.....	163
---------	--	-----

DAFTAR DIAGRAM

Diagram 1 Calon Tunggal Kepala Daerah Tahun 2015	155
Diagram 2 Calon Tunggal Kepala Daerah Tahun 2017	157
Diagram 3 Calon Tunggal Kepala Daerah Tahun 2018	159
Diagram 4 Calon Tunggal Kepala Daerah Tahun 2020	160

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penyelenggaraan perpolitikan dalam pemerintahan orde baru lebih bernuansa komando yaitu menurut apa yang dikatakan oleh presiden. Hal ini memberikan dampak pada pemenuhan hak asasi manusia dibidang politik yang dimiliki oleh seorang warga negara. Dalam hal ini, tidak menekankan pada pelaksanaan perpolitikan yang memberikan kedaulatan secara penuh pada rakyat. Hal tersebut disadari bahwa mengingkari nuansa demokrasi seharusnya rakyat yang memegang peranan dalam penyelenggaraan Negara. Setelah reformasi, amandemen dilakukan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang bernafaskan demokrasi pancasila.

Penjelasan UUD NRI 1945 bahwa negara Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*), yang dalam Perubahan UUD NRI 1945 penjelasan bahwa : Indonesia merupakan negara hukum sangatlah bernilai konstitutif kemudian ditegaskan ke dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum". Dalam Perubahan UUD NRI 1945 inilah tidak disebutkan lagi bahwa

Indonesia menganut konsep *Rechtsstaat* namun lebih diterjemahkan kedalam konsep negara hukum.¹

Konsep *Rechtsstaat* tidak lepas dari gagasan untuk memberi pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Dengan demikian, *Rechtsstaat* berupaya memberikan perlindungan pada hak-hak kebebasan sipil dari warga negara, berkenaan dengan perlindungan terhadap hak-hak dasar yang sekarang lebih populer dengan HAM, yang konsekuensi logisnya harus diadakan pemisahan atau pembagian kekuasaan di dalam negara. Karena dengan pemisahan atau pembagian kekuasaan di dalam negara, pelanggaran dapat dicegah atau paling tidak dapat diminimalkan.²

Pembukaan dan Pasal-Pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai keseluruhan sumber politik hukum Indonesia. Adapun yang menjadikan dasar penegasan keduanya sebagai sumber politik hukum nasional adalah pertama, Pembukaan dan Pasal-Pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 memuat tujuan, dasar, cita hukum, dan norma dasar negara Indonesia yang harus menjadi tujuan dan pijakan dari politik hukum Indonesia. Kedua, Pembukaan dan Pasal-Pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 mengandung nilai khas yang bersumber dari pandangan dan budaya

¹ Arief Hidayat, 2017, materi disampaikan dalam kegiatan "Peningkatan Pemahaman Hak Konstitusional Warga Negara Bagi Asosiasi Dosen Pancasila dan Kewarganegaraan (ADPK) & Asosiasi Profesi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan Indonesia (AP3Kni)" di Bogor pada tanggal 21 Agustus 2019 serta juga pernah disampaikan pada Seminar Nasional Dalam Rangka Pekan Fakultas Hukum 2017 Universitas Atmajaya Yogyakarta, pada 9 September 2017 bertempat di Universitas Atmajaya, Yogyakarta, hlm.2

² Thomas Tokan Pureklolon, 2020, *Negara Hukum Dalam Pemikiran Politik*, PT Kanisius, hlm.27.

bangsa Indonesia yang diwariskan oleh nenek moyang bangsa Indonesia.³ Sebagai negara hukum, pemerintahan di Indonesia tentunya berdasarkan pada Peraturan Perundang-Undangan.

Salah satu elemen penting negara hukum yang dikemukakan oleh Frederich Julius Stahl, yaitu pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Adapun empat elemen penting negara hukum (*rechtsstaat*) tersebut antara lain: 1). Perlindungan hak-hak asasi manusia; 2). pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu; 3). Pemerintahan berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan; dan 4). Peradilan administrasi dalam perselisihan.⁴ Sebagai negara hukum, kekuasaan dijalankan harus berdasarkan hukum yang berlaku yang dituangkan di dalam peraturan perundang-undangan.

Hubungan hukum dengan kekuasaan dapat dirumuskan secara singkat dalam slogan sebagai berikut: "Hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kalaliman", Dalam penerapannya, hukum memerlukan suatu kekuasaan untuk mendukungnya. Ciri utama inilah yang membedakan antara hukum di satu pihak dengan norma-norma sosial lainnya dan norma agama. Kekuasaan itu diperlukan oleh karena hukum bersifat memaksa. Tanpa adanya kekuasaan, pelaksanaan hukum di masyarakat akan mengalami

³ *Ibid.*, hlm. 3.

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm.130.

hambatan-hambatan. Semakin tertib dan teratur suatu masyarakat, makin berkurang diperlukan dukungan kekuasaan.⁵

Peranan yang cukup besar diperankan oleh rakyat sangat terasa selanjutnya dalam perkembangan bangsa dan negara saat ini, dengan dikembalikannya kedaulatan kepada rakyat khususnya dalam pemilihan Presiden hingga pemilihan kepala daerah. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD NRI Tahun 1945.

Kedaulatan tertinggi berada ditangan rakyat merupakan ketentuan yang termuat dalam UUD NRI 1945, konsep ini merupakan hasil perubahan yang menegaskan bahwa kedaulatan sepenuhnya milik rakyat dan pengaturannya dilakukan sesuai ketentuan undang-undang dasar. Cara pengaturan seperti ini mengubah konstruksi ketatanegaraan Indonesia yang sebelumnya menentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pelaksana pengemban kedaulatan rakyat. Hal yang melatarbelakanginya adalah tuntutan reformasi agar pemerintahan dijalankan atas dasar demokrasi dan menjunjung tinggi supremasi hukum, untuk itu kedaulatan dikembalikan sepenuhnya ketangan rakyat dan tertuang dalam undang-undang dasar. Dengan jalan pengaturan yang demikian, maka undang-undang dasar benar-benar sebagai wujud kontrak sosial antara rakyat sebagai pemilik kedaulatan dengan pemerintah

⁵ Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, 2010, Pengantar Filsafat Hukum, Bandung, CV. Mandar Maju, Hal. 76.

sebagai pihak yang diberi amanah untuk menjalankan kekuasaan pemerintahan sesuai perjanjian yang telah diikat dalam bentuk undang-undang dasar yang akhirnya mengikat seluruh bangsa.⁶

Dengan konstruksi konstitusi Indonesia yang demikian, Indonesia merupakan negara demokrasi yang telah menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dan telah menetapkannya dalam konstitusi negara yang berlaku secara sah sebagai hukum dasar. Sehingga seluruh kehendak rakyat yang telah dimasukkan ke dalam UUD NRI 1945 terbentuk menjadi hukum yang menjadi pedoman dalam bernegara dan jalannya pemerintahan. Inilah yang disebut sebagai *constitutional democracy* oleh Jimly Asshiddiqie, dimana pelaksanaan kedaulatan rakyat disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi⁷ Kedaulatan rakyat menurut Jean Bodin, diartikan sebagai wewenang tertinggi yang tidak dapat dibatasi oleh hukum.⁸ Sedangkan kedaulatan rakyat adalah ajaran J.J. Rousseau, dimana rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang kemudian disalurkan kepada wakil-wakilnya berdasarkan suara terbanyak (*volote generale*).⁹

Dalam menjamin kedaulatan rakyat serta demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat pada pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota UUD NRI 1945 Pasal 18 ayat (4) menjadi dasar

⁶ Von Achmid dalam Azhary, Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya. UI-Press: Jakarta, 1995, hlm.128

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Konstitusi Press: Jakarta, 2005, hlm. 56.

⁸ Amir Hamzah, dkk., *Ilmu Negara: Kuliah-Kuliah Padmo Wahyono*. Cet. Ketiga. Indo-Hill Co.: Jakarta, 2003, hlm. 153

⁹ *ibid.*, hlm. 155

hukum hal tersebut bahwa “ Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”

Konstruksi pengaturan Pemilihan Kepala Daerah dalam penyelenggaraannya mengalami beberapa perubahan misalnya pada apakah kepala daerah dipilih secara langsung atau tidak langsung, pada pembentukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah mendapatkan penolakan yang luas oleh rakyat dan proses pengambilan keputusannya tidak mencerminkan prinsip demokrasi. Sehingga kemudian Presiden perlu menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yaitu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang yang kemudian ditetapkan menjadi undang-undang yaitu 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 (selanjutnya disingkat UU 8/2015).

Selain itu dalam perjalanan Pemilihan kepala daerah di Indonesia salah satu hal yang menjadi terobosan yaitu adanya pemilihan calon

kepala daerah dengan calon tunggal. Berawal dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 yang menguji UU 8/2015. Melalui putusan tersebut, MK membuka jalan untuk beberapa daerah yang hanya memiliki satu pasang calon kepala daerah untuk tetap menyelenggarakan pilkada pada tahun 2015 tanpa harus menunda sampai periode berikutnya. MK menolak permohonan pemohon yang meminta MK memaknai calon tunggal dapat diterima dengan mekanisme kolom kosong, MK memaknai calon pasangan tunggal dengan pemilihan melalui kolom “setuju” dan “tidak-setuju” dengan tujuan untuk memberikan hak pilih masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam demokrasi.¹⁰

Mahkamah Konstitusi juga menegaskan bahwa Pemilihan Kepala Daerah yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah baru dapat dilaksanakan apabila telah diusahakan dengan sungguh-sungguh untuk terpenuhi syarat paling sedikit dua pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Yang dimaksud dengan “telah diusahakan dengan sungguh-sungguh” adalah telah dilaksanakan ketentuan dalam Pasal 49 ayat (1) sampai dengan ayat (9) UU 8/2015 (untuk pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur) dan ketentuan Pasal 50 ayat (1) sampai dengan ayat (9) UU 8/2015 (untuk pemilihan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota).

¹⁰Suhartoyo, MK: Calon Tunggal Dipilih Melalui Kolom “Setuju” dan “Tidak Setuju”, dalam <http://nasional.kompas.com/read/2015/09/29/15201091/MK.Calon.Tunggal.Dipilih.Melalui.Kolom.Setuju.dan.Tidak.Setuju.>, diakses pada 24 Februari 2016

Bahwa berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015, KPU kemudian menerbitkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon (selanjutnya disingkat PKPU 14/2015) yang pada Pasal 14 ayat (1) menentukan sarana yang digunakan untuk memberikan suara pada Pemilihan 1 (satu) Pasangan Calon menggunakan surat suara yang memuat foto Pasangan Calon, nama Pasangan Calon dan kolom untuk memberikan pilihan setuju atau tidak setuju.

Pasca Putusan MK 100/PUU-XIII/2015, kemudian dilakukan revisi terhadap UU 8/2015 menjadi 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 (selanjutnya disingkat UU 10/2016).

Pasal 54C

- (1) Pemilihan 1 (satu) pasangan calon dilaksanakan dalam hal memenuhi kondisi:
 - a. setelah dilakukan penundaan dan sampai dengan berakhirnya masa perpanjangan pendaftaran, hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon yang mendaftar dan berdasarkan hasil penelitian pasangan calon tersebut dinyatakan memenuhi syarat;
 - b. terdapat lebih dari 1 (satu) pasangan calon yang mendaftar dan berdasarkan hasil penelitian hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon yang dinyatakan memenuhi syarat dan setelah dilakukan penundaan sampai dengan berakhirnya masa pembukaan kembali pendaftaran tidak terdapat pasangan calon yang mendaftar atau pasangan calon yang

- mendaftar berdasarkan hasil penelitian dinyatakan tidak memenuhi syarat yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon;
- c. sejak penetapan pasangan calon sampai dengan saat dimulainya masa Kampanye terdapat pasangan calon yang berhalangan tetap, Partai Politik atau Gabungan Partai Politik tidak mengusulkan calon/pasangan calon pengganti atau calon/pasangan calon pengganti yang diusulkan dinyatakan tidak memenuhi syarat yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon;
 - d. sejak dimulainya masa Kampanye sampai dengan hari pemungutan suara terdapat pasangan calon yang berhalangan tetap, Partai Politik atau Gabungan Partai Politik tidak mengusulkan calon/pasangan calon pengganti atau calon/pasangan calon pengganti yang diusulkan dinyatakan tidak memenuhi syarat yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon; atau
 - e. terdapat pasangan calon yang dikenakan sanksi pembatalan sebagai peserta Pemilihan yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon.
- (2) Pemilihan 1 (satu) pasangan calon dilaksanakan dengan menggunakan surat suara yang memuat 2 (dua) kolom yang terdiri atas 1 (satu) kolom yang memuat foto pasangan calon dan 1 (satu) kolom kosong yang tidak bergambar.

Sebagai peraturan pelaksana dari UU 10/2016 yang menanggapi pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal, KPU menerbitkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 tahun 2018 tentang perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon (selanjutnya disingkat PKPU 13/2018) yang pada Pasal 14 ayat (1) menentukan bahwa “Sarana yang digunakan untuk memberikan suara pada Pemilihan 1 (satu) Pasangan Calon menggunakan surat suara yang memuat 2 (dua) kolom yang terdiri atas 1

(satu) kolom yang memuat foto Pasangan Calon dan 1 (satu) kolom kosong yang tidak bergambar”.

Pemilihan calon kepala daerah dengan calon tunggal pada pemilihan kepala daerah serentak yang melibatkan calon tunggal. Perhelatan pilkada satu pasangan calon pada tahun 2015 ada 3 daerah, dan tahun 2017 ada 9 daerah. Enam belas (16) daerah yang menyelenggarakan pilkada pasangan calon tunggal tunggal pada pilkada serentak 2018 tersebut yakni: Pilkada di Lebak, Pilkada Kabupaten Tangerang, Pilkada di Kota Tangerang, Pilkada Bone, Pilkada Enrekang, Pilkada Kota Makassar, Pilkada Mamasa, Pilkada Kota Prabumulih Sumatera Selatan, Pilkada Kabupaten Padang Lawas Utara Sumatera Utara, Pilkada Kabupaten Deli Serdang, Sumatera Utara, Pilkada Kabupaten Tapim Kalimantan Selatan, Pilkada Kabupaten Pasuruan, Provinsi Jawa Timur, Pilkada Minahasa Tenggara Sulawesi Utara, Pilkada Puncak Papua, Pilkada Jaya Wijaya Papua, dan Pilkada Memberemo Tengah Papua.¹¹

Berdasarkan penjelasan diatas, menurut penulis terdapat beberapa hal yang menuai permasalahan khususnya terkait dengan hadirnya calon tunggal atau dalam frasa Perundang-undangan disebut sebagai Pemilihan dengan 1 (satu) pasangan calon.

Pertama, berdasarkan catatan Kompas, sejak paslon tunggal pertama kali muncul di pilkada serentak 2015, jumlahnya terus meningkat

¹¹ Abhan dkk, 2018, Fenomena Calon Tunggal Studi Kasus pada Pilkada 2018 di 16 Kabupaten/Kota, Jakarta: Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Hlm. 152-153.

di pilkada setelahnya. Sejak 2015, mayoritas paslon tunggal memenangkan kontestasi, hanya di Pilkada Makassar 2018 paslon tunggal kalah dari kolom kosong sehingga pilkada diulang pada 2020. Anggota Dewan Pembina Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), Titi Anggraini, mengatakan, istilah defisit atau erosi demokrasi sangat tepat untuk merefleksikan dominasi calon tunggal di setiap pilkada. Sebab, keberadaan calon tunggal mencederai nilai-nilai demokrasi sebagai kompetisi yang inklusif dan berbasis gagasan. Terdapat kekhawatiran tren kemenangan paslon tunggal yang menguat itu justru dijadikan sebagai strategi oleh parpol atau bakal calon di pilkada selanjutnya sebagai cara manjur untuk menang saat pilkada.¹²

Kekhawatiran pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal akan menurunkan kualitas demokrasi sudah terpikirkan. Apabila calon tunggal dibenarkan dalam pemilihan kepala daerah, maka bisa jadi suatu saat akan terjadi penyelundupan hukum. Hal tersebut dikuatirkan akan melahirkan liberalisasi yang dilakukan oleh para pemilik modal untuk 'memborong' partai politik untuk hanya mencalonkan 1 (satu) pasangan saja dengan melihat kejadian di beberapa daerah dengan calon tunggal.¹³

Hal yang berbeda disampaikan Hakim Konstitusi Suhartoyo menyatakan, penundaan Pilkada bertentangan semangat demokrasi yang tertuang dalam UUD NRI 1945. Oleh sebab itu Pilkada harus tetap

¹² <https://rumahpemilu.org/dominasi-calon-tunggal-tak-terbendung/> diakses pada tanggal 15 Desember 2022

¹³ Tanjung, M. A., & Saraswati, R. (2020). Calon tunggal pilkada kurangi kualitas demokrasi. *Jurnal Yudisial*, 12(3), h. 279

dilaksanakan. Demi menjamin terpenuhinya hak konstitusional warga negara pilkada harus tetap dilaksanakan meskipun hanya terdapat satu pasangan calon. Sedangkan Muradi, Ketua Pusat Studi Politik & Keamanan (PSPK) Universitas Padjadjaran Bandung mengatakan bahwa, keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) atas sengketa calon tunggal adalah bagian dari pengedepankan penghargaan atas hak konstitusi publik dalam penyelenggaraan Pilkada. Apa yang diputuskan oleh MK adalah bagian dari skema untuk tetap mengupayakan terjaganya hak politik publik.¹⁴

Kedua, Ketentuan Pasal 54C ayat (2) UU 10/2016 dan Pasal 14 ayat (1) PKPU 13/2018 tidak sejalan dengan putusan Mahkamah Konstitusi karena mahkamah menghendaki “setuju” atau “tidak setuju” tapi pembentuk undang-undang memodifikasi pemilihan calon tunggal dengan 1 (satu) foto pasangan calon dan 1 (satu) kolom kosong yang tidak bergambar.

Ketiga, Kemenangan kolom kosong dalam pemilihan Kepala Daerah dengan pasangan tunggal terjadi di beberapa daerah, Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Pati Jawa Tengah menetapkan kemenangan kolom kosong dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati. Kemudian Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Tjahjo Kumolo

¹⁴ Nazriyah, R. (2016). Calon Tunggal dalam Pilkada Serentak Tahun 2015 terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No 100/PUU-XIII/2015. *Jurnal Konstitusi*, 13(2), h.395

membenarkan, peristiwa kemenangan “kolom kosong” tersebut terjadi dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pati, Jawa Tengah.¹⁵

Pemilihan Kepala Daerah di Kota Makassar dimana kolom kosong sebagai pemenang dalam pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Makassar. Kemenangan kolom kosong di Kota Makassar dapat mengakibatkan terjadinya kekosongan jabatan kurang lebih 20 bulan yaitu penyelenggaraan Pemilihan kembali pada Pemilihan serentak periode berikutnya, berdasarkan Pasal 25 ayat (3) Peraturan KPU Nomor 3 tahun 2018 KPU Kabupaten/Kota melalui KPU berkoordinasi dengan kementerian yang membidangi urusan dalam negeri untuk penugasan pejabat Wali Kota dan Wakil Wali Kota. Di Kota Makassar penugasan pejabat Wali Kota di isi sebanyak tiga kali pergantian dimulai dari M. Iqbal Suhaeb (masa jabatan 12 Bulan), Yusran Jusuf (masa jabatan 14 Hari), dan terakhir Rudy Djamaluddin (masa jabatan 8 bulan).

Penunjukan pejabat sebagai konsekuensi terjadinya kekosongan jabatan tentu juga merupakan bentuk pengingkaran terhadap prinsip-prinsip demokrasi, dimana kekosongan jabatan sebagai dampak/akibat dari pemilihan kepala daerah yang hanya diikuti satu pasangan calon belum didesain secara matang oleh pembentuk aturan. Hal yang paling krusial adalah pasca pilkada serentak Tahun 2024 dimana apabila calon tunggal dikalahkan oleh kolom kosong maka sebagai konsekuensinya selama 5 Tahun (sampai pilkada berikutnya digelar) pada Tahun 2029,

¹⁵Reza Gunadha & Erick Tanjung, 2017, Unik! Calon Tunggal Pilkada Pati Dikalahkan "Kolom Kosong, <https://www.suara.com/news/2017/02/16/113106/unik-calon-tunggal-pilkada-pati-dikalahkan-kolom-kosong>, diakses 25 Mei 2018.

jabatan kepala daerah diisi oleh pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri. Maka selama kurun waktu itu pula, pemerintah dapat mengganti-ganti siapa saja yang diinginkan untuk menduduki jabatan tersebut. Kondisi tersebut tentunya tidak diharapkan berulang dalam perpolitikan di Indonesia khususnya dalam kontestasi pemilihan kepala daerah sehingga diperlukan solusi yang ideal dalam menyelesaikan berbagai permasalahan yang ada dalam gelaran politik pemilihan kepala daerah khususnya dalam permasalahan calon tunggal.

Sebagai negara hukum, peraturan perundang-undangan sudah seharusnya mengakomodir segala permasalahan terkait pemilihan kepala daerah yang diikuti oleh calon tunggal sehingga esensi demokrasi tetap ada. Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, maka penulis menetapkan judul penelitian disertasi ini yaitu, "Esensi Demokrasi Melalui Pengaturan Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia".

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. Bagaimanakah esensi demokrasi dalam pengaturan calon tunggal pemilihan kepala daerah di Indonesia?
2. Bagaimanakah bentuk pengaturan pemilihan Kepala Daerah yang diikuti pasangan calon tunggal di Indonesia?

3. Bagaimanakah konsep pengaturan yang ideal penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah yang diikuti pasangan calon tunggal di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

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

1. Untuk menemukan dan menganalisis serta menjelaskan esensi demokrasi dalam pengaturan calon tunggal pemilihan kepala daerah di Indonesia.
2. Untuk menemukan dan menganalisis serta menjelaskan seperti apa bentuk pengaturan pemilihan Kepala Daerah yang diikuti pasangan calon tunggal di Indonesia.
3. Untuk menemukan konsep pengaturan yang ideal penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah yang diikuti pasangan calon tunggal di Indonesia.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan 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 pasangan calon tunggal dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia.

2. Kegunaan secara Praktis

Hasil penelitian atau pengkajian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat praktis berupa temuan (*novelty*) agar ditemukan pengaturann yang ideal dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang di ikuti pasangan calon tunggal di Indonesia, sehingga lebih mencerminkan asas keadilan yang mengacu pada prinsip *equality* (persamaan/kesetaraan), asas kemanfaatan, dan asas efisiensi dan efektivitas sehingga pemilihan kepala daerah di Indonesia kedepan lebih berkesesuaian dengan arah dan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana yang termaktub dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

E. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan penelusuran peneliti di berbagai perpustakaan Kampus yang ada di indonesia tentang penelitian yang berkaitan dengan judul penelitian tentang pasangan calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah di Indonesia, maka belum ditemukan adanya Tesis maupun Disertasi Hukum yang menulis dan meneliti judul tersebut di atas.

Selain itu terdapat berbagai karya tulis ilmiah baik itu disertasi maupun tesis yang terkait dengan calon perseorangan maupun calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah di Indonesia, sebagai berikut:

1. ADNAN PURICHTA ICHSAN. 2021. Pengaturan Calon Perseorangan Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia. Disertasi. Universitas Hasanuddin. Fokus Penelitian Disertasi ini adalah 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.

2. Adeh Dwi Putra. M. 2022. Rekonstruksi Pengaturan Sistem Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia (Analisis Pemilihan Kepala Daerah Yang Hanya Diikuti Satu Pasangan Calon). Disertasi. Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Fokus Penelitian Disertasi ini adalah 1. konstruksi pengaturan sistem pemilihan kepala daerah yang hanya diikuti satu pasangan calon di Indonesia, bagaimanakah sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia yang hanya diikuti satu pasangan calon dan rekonstruksi pengaturan sistem pemilihan kepala daerah yang hanya diikuti satu pasangan calon yang ideal di Indonesia.
3. Abhan dkk. 2018. Fenomena Calon Tunggal Studi Kasus pada Pilkada 2018 di 16 Kabupaten/Kota. Buku. Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia. Fokus penelitian ini adalah faktor-faktor penyebab terjadinya pilkada paslon tunggal pada pilkada 2018 di 16 daerah, peran masyarakat sipil dan kinerja pengawas pemilu dalam pilkada paslon tunggal tahun 2018 di 16 daerah. Penelitian yang dilakukan

bawaslu lebih cenderung mengkaji gejala yang timbul di masyarakat dan peran masyarakat sipil dan Pengawas Pemilu dalam pilkada calon tunggal di 16 daerah.

4. Rahman, R. A., Satriawan, I., & Diaz, M. R. (2022). Calon Tunggal Pilkada: Krisis Kepemimpinan dan Ancaman Bagi Demokrasi. *Jurnal Konstitusi*, 19(1), 47-72. Fokus penelitian yaitu menganalisis apakah fenomena calon tunggal adalah sinyal kemunduran dari demokrasi di Indonesia yang menjadikan penyakit yang bersifat daerah (epidemi) yang terus menyebar dan meningkat, atau menjadi hal yang normal terjadi di negara demokrasi. Metodologi penelitian yang digunakan adalah penelitian doktrinal. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa ada beberapa faktor mengapa fenomena tersebut terjadi dan terus mengalami peningkatan, yaitu karena adanya ambang batas untuk mengajukan calon kepala daerah, ketidakpercayaan publik terhadap partai politik, gagalnya partai politik memeberikan pendidikan politik bagi kader dan konstituennya, dan partai politik cenderung menghindari resiko kekalahan yang memilih incumbent untuk dicalonkan. Dapat disimpulkan bahwa fenomena pasangan calon tunggal di Indonesia sangat tidak lazim dan tidak boleh dibiarkan, karena akan berdampak buruk bagi perkembangan demokrasi.

Penelitian dalam bentuk disertasi ini memiliki perbedaan dengan apa yang akan diteliti dalam disertasi maupun buku dan jurnal di atas karena objek yang akan dikaji dalam penyusunan disertasi ini adalah esensi

demokrasi melalui calon tunggal dalam pemilihan kepada daerah, pengaturan calon tunggal, serta bagaimana bentuk ideal pengaturan calon tunggal yang bersanding dengan kolom kosong dalam pemilihan kepala daerah ditinjau dari aspek demokrasi yang ada di Indonesia. Serta bagaimana penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal dapat dilakukan secara efisien tanpa menghilangkan nilai keadilan dan demokrasi.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teoretis

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 permasalahan Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

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

Teori digunakan untuk menganalisis permasalahan mengenai esensi demokrasi dalam pengaturan calon tunggal pemilihan kepala daerah di Indonesia. 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 rakyat. Demokrasi yang berasal dari bahasa Yunani menekankan bahwa sesungguhnya kekuasaan dalam demokrasi adalah berada di tangan rakyat. Dari pemaknaan yang sama dan karenanya universal, demokrasi substansial telah memberikan daya pikat normatif yaitu dalam demokrasi harusnya berkembang nilai kesetaraan, keragaman, penghormatan atas perbedaan, kemanusiaan, kebebasan, tanggungjawab, kebersamaan, dan sebagainya. Di sisi lain, sebagai suatu sistem politik, demokrasi juga mengalami perkembangan dalam implementasinya. Banyak model demokrasi hadir dan semuanya tidak terlepas dari ragam perspektif pemaknaan demokrasi substansial. Demokrasi berkembang dalam berbagai model antara lain terkait dengan kreativitas para aktor politik di berbagai tempat dalam mendesain praktik demokrasi prosedural sebagai kultur, sejarah dan kepentingan.

Arti dari demokrasi sendiri juga dikemukakan oleh beberapa para ahli, diantaranya yaitu Abraham Lincoln¹⁶ menyebutkan bahwa: "Demokrasi adalah sistem pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat." Hans Kelsen¹⁷ 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

¹⁶ GuruPPKN.com, 2015, 23 pengertian demokrasi menurut para ahli dalam <https://guruppkn.com/pengertian-demokrasi>, diakses 29 November 2019.

¹⁷ *Ibid*, hlm:92.

kepentingannya akan diperhatikan di dalam melaksanakan kekuasaan Negara.”

Demokrasi merupakan kosa kata yang sangat penting dalam khasanah ketatanegaraan. Ini terutama disebabkan pandangan yang saat ini diterima secara universal, bahwa demokrasi adalah nama yang paling baik bagi sistem politik dan sosial suatu negara. Hasil penelitian yang diadakan Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), UNESCO, pada tahun 1949, mengungkapkan,

Probably for the first time in history, democracy is claimed as the proper ideal description of system of political and social organization advocated by influential proponent” (barangkali untuk pertama kalinya dalam sejarah , demokrasi dinyatakan sebagai nama yang paling tepat bagi semua sistem organisasi politik dan kemasyarakatan yang dibela oleh pendukung-pendukung yang berpengaruh).

Namun demikian, hasil penelitian itu juga mengungkapkan bahwa gagasan demokrasi tersebut bersifat ambigu. Ada ketidakpastian mengenai cara atau lembaga untuk melaksanakan ide tersebut. Akibatnya, untuk satu kata demokrasi ditemukan banyak perbedaan pemahaman.¹⁸ Karena itu Robert K. Carr menyatakan, “*democracy is not an easy word to define*” (demokrasi bukanlah kata yang mudah untuk didefinisikan). Sementara penulis lain, Francois Venter menyatakan, “*everyone knows what democracy is, but nobody can define it to general*

¹⁸ Dian Bakti Setiawan, 2011, Pemberhentian Kepala Daerah Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan Di Indonesia, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 35.

satisfaction”, (setiap orang mengetahui apa demokrasi itu, tetapi tak ada yang dapat memberi definisi yang memuaskan secara umum).¹⁹

Literatur-literatur ilmu politik dan ketatanegaraan mengungkapkan bahwa sejarah demokrasi dapat dilacak sampai pada zaman Yunani Kuno. Istilah demokrasi itu sendiri berasal dari Bahasa Yunani ‘*demos*’ dan ‘*cratos*’. *Demos* berarti rakyat dan *cratos* berarti pemerintahan. Waktu itu, dengan demokrasi dimaksudkan pemerintahan rakyat secara langsung. Yunani Kuno yang terdiri dari banyak kota (*City State*) yang disebut polis diperintah langsung oleh rakyat secara bersama-sama. Hak untuk membuat keputusan-keputusan dijalankan secara langsung oleh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas.²⁰ Sedangkan menurut pendapat C.F. Strong “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.”²¹

Demokrasi itu juga suatu metode atau cara untuk mengatur tata tertib masyarakat dan juga untuk mengadakan perubahan masyarakat, menentukan corak kebudayaan sendiri, menentukan kebebasan bergerak,

¹⁹ Dian Bakti Setiawan, 2011, Pemberhentian Kepala Daerah Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan Di Indonesia, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 35-36.

²⁰ Dian Bakti Setiawan, 2011, Pemberhentian Kepala Daerah Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan Di Indonesia, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 36.

²¹ Nining Masitoh, 2019, dalam demokrasi dan sistem pemerintahan negara, <http://niningmasitoh.blogspot.com/2017/03/demokrasi-dan-sistem-pemerintahan-negara.html>, diakses 29 November 2019.

menyatakan pendapat dan tulisan, menentukan kebebasan pers, berkumpul, menganut agama atau kepercayaan dan keyakinan masing-masing dan sebagainya. Terdapat persamaan dalam negara demokrasi kemerdekaan bagi tiap-tiap orang, dan di negara diktator terdapat persamaan tidak merdeka bagi tiap-tiap orang. Kemerdekaan atau kebebasan tiap-tiap manusia adalah jiwa dari demokrasi.

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Oleh sebab itu, hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat kendati secara operasional implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama.

Menurut Noer²² menyatakan “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 oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat. Amir Machmud menyimpulkan “negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti suatu pengorganisasian negara

²² Kompasiana, 2019, dalam Pelaksanaan demokrasi di Indonesia, <https://www.kompasiana.com/naurareva/5cfcad1b3d68d555906baa57/pelaksanaan-demokrasi-di-indonesia?page=all>, 29 November 2019.

yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.²³

Menurut David Held²⁴ “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 acap kali 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*)

2. Teori dan Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik

Teori ini digunakan untuk menganalisis permasalahan bentuk penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah yang diikuti pasangan calon tunggal di Indonesia. Teori perundang-undangan (*Gesetzgebungstheorie*) berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian dan bersifat kognitif sedangkan Ilmu perundang-undangan berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan, dan bersifat normatif

²³ *Ibid*, hlm:31.

²⁴ Supriyadi, 2006, *Buku Ajar Demokrasi dan Demokratisasi*” Penerbit Jember: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember, hlm:25

(*handlungsorientiert*).²⁵ Achmad Ruslan dengan Teori *Three Pillars Of Quality Of Legal Product* menguraikan bahwa dalam merancang suatu peraturan perundang-undangan kualitas produk hukum yang baik hanya bisa dicapai manakala pembentukannya memenuhi tiga hal pokok, yaitu landasan pemikiran (dimensi filosofis, sosiologis, yuridis, dan politis), perancangannya mengacu pada model perancangan yang modern, dan terwujudnya sinergitas yang riil antara kultur hukum dan perancangan peraturan perundang-undangan. Ketiganya dapat diistilahkan dengan dengan *The Three Pillars Of Quality Of Legal Product*.²⁶ Model Perancangan peraturan perundang-undangan yang direkomendasikan di atas dapat direalisasikan secara teknis dengan menggunakan tahapan berikut:²⁷

- a. Tahap I, Esensi Kebijakan, Pada Tahap ini perancang mendasarkan rancangannya pada visi dan misi yang telah ditetapkan sebelumnya.
- b. Tahap II, penelitian/pengkajian.
- c. Tahap III, metode perancangan, dengan keterangan sebagai berikut: L= Landasan Pemikiran, P= Peraturan, P=Partisipasi, K=Kepentingan, K=Kemampuan, K= Kultur Hukum yang disebut sebagai Metode LP2K3.
- d. Tahap IV, Naskah akademik (laporan hasil penelitian) dan pembentukan *draft*.

²⁵ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan (1) (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 8-9.

²⁶ Achmad Ruslan, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, (Yogyakarta: Rankang Education, 2013), hlm. 143.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 143-144.

Jimly Asshiddiqie mengemukakan “setiap produk Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia yang berdasarkan UUD NRI Negara RI Tahun 1945, haruslah:”²⁸

- a. Mencerminkan prinsip-prinsip religiusitas kebertuhanan segenap warga negara melalui keyakinan segenap warga negara terhadap Tuhan Yang Maha Esa.
- b. Mencerminkan prinsip-prinsip humanitas yang berkeadilan dan berkeadaban atau sila Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab.
- c. Menjamin dan memperkuat prinsip nasionalitas kebangsaan Indonesia melalui sila Persatuan Indonesia.
- d. Memperkuat nilai-nilai sovereinitas kerakyatan melalui sila Kerakyatan yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan.
- e. Melembagakan upaya untuk membangun sosialitas yang berkeadilan atau perwujudan Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Nilai-nilai atau prinsip dasar yang terkandung dalam Pancasila harus ditransformasikan menjadi norma hukum yang merupakan materi muatan Peraturan Perundang-undangan sebagai bagian dari Sistem Hukum Nasional Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Negara RI 1945. Nilai-nilai yang terkandung dalam pancasila memberikan makna etis dalam penyelenggaraan negara dan menjadi operasional ketika

²⁸ A.A. Oka Mahendra, 2017, *Pedoman Praktis Legal Drafting Panduan Praktis Merancang Peraturan Perundang-undangan secara Jelas dan Efektif, Teknis*, Malang: Setara Press, hlm.35.

ditransformasikan ke dalam Peraturan Perundang-undangan untuk mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.²⁹

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut secara berurutan dapat disusun sebagai berikut:³⁰

- a. Cita Hukum Indonesia yang tidak lain melainkan Pancasila (Sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai Cita (Idee) yang berlaku sebagai “bintang pemandu”);
- b. Norma Fundamental Negara yang juga tidak lain melainkan Pancasila (Sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai Norm).
- c. (1). Asas-asas Negara Berdasar Atas hukum yang menempatkan Undang-Undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum (*der primat des Rechts*);
(2). Asas-asas Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi yang menempatkan Undang-Undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan pemerintahan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut itu meliputi juga:³¹

- 1) Asas tujuan yang jelas;
- 2) Asas perlunya pengaturan;

²⁹ A.A. Oka Mahendra, 2017, *Pedoman Praktis Legal Drafting Panduan Praktis Merancang Peraturan Perundang-undangan secara Jelas dan Efektif, Teknis*, Malang: Setara Press, hlm.35.

³⁰ Maria Farida Indrati Soeprapto, 1997, Program Pascasarjana, Universitas Indonesia, Jakarta, Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1994 ditinjau Dari Sistem Pemerintahan Negara, Cita Hukum dan Norma Fundamental Negara Republik Indonesia. Tesis.hlm. 106.

³¹ *Ibid.*

- 3) Asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat;
- 4) Asas dapat dilaksanakan;
- 5) Asas dapatnya dikenali;
- 6) Asas perlakuan yang sama dalam hukum;
- 7) Asas kepastian hukum;
- 8) Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Sudikno mertokusumo menyatakan bahwa asas hukum bukanlah merupakan peraturan hukum konkret, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan yang konkret yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan hukum konkret tersebut.³² Asas dalam bahasa Belanda disebut *beginself* dan dalam bahasa Inggris disebut *principle*. Bruggink J.J.H. menyatakan bahwa asas hukum adalah nilai-nilai yang melandasi norma hukum.³³ Maria Farida Indrati mengemukakan dua pendapat ahli yang selama ini berkecimpung dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu (1) pendapat I.C. Van Der Vlies dan (2) pendapat A. Hamid S. Attamimi. I.C. Van Der Vlies membagi asas-asas dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang patut ke

³² Sudikno Mertokusumo 2005, Mengenal Hukum Suatu Pengantar, Yogyakarta: Liberty, hlm. 34.

³³ Bruggink J.J.H, Rechts Reflecties, 1996, Grondbegrippen uit de Rechtstheorie, terjemahan Arif Sidharta, Refleksi tentang Hukum, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 121.

dalam asas formal dan asas material. Asas formal yang dimaksud meliputi:³⁴

- a. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
- b. Asas organ/ lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste organ*);
- c. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
- d. Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*); dan
- e. Asas consensus (*het beginsel van consensus*).

Sedangkan asas material , menurut Vlies, meliputi:³⁵

- a. Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke systematiek*)
- b. Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
- c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*);
- d. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*); dan
- e. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtbedeling*).

Pandangan A. Hamid S. Attamimi tentang asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia juga bersimpul pada dua asas penting, yang relatif sama dengan konsepsi Van Der Vlies, yaitu asas formal dan asas material. Menurut Hamid Attamimi, pembentukan suatu undang-undang harus dilandasi asas-asas formal, meliputi:

³⁴ Aziz Syamsuddin, 2015, Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang, Jakarta Timur, Sinar Grafika, Hal. 34.

³⁵ Aziz Syamsuddin, 2015, Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang, Jakarta Timur, Sinar Grafika, Hal. 35.

- a. Asas tujuan yang jelas;
- b. Asas perlunya pengaturan;
- c. Asas organ/ lembaga yang tepat;
- d. Asas materi muatan yang tepat;
- e. Asas dapatnya dilaksanakan; dan
- f. Asasnya dapatnya dikenali.

Akan halnya asas-asas material pembentukan suatu undang-undang, Attamimi menggarisbawahi, sepatutnya memenuhi beberapa penyesuaian antara lain:

- a. Asas harus sesuai dengan cita hukum dan norma fundamental negara;
- b. Asas harus sesuai dengan hukum dasar negara;
- c. Asas harus sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum; dan
- d. Asas harus sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

Berdasarkan asas-asas formal dan material tersebut, Profesor Attamimi membuat suatu urutan dari asas-asas yang patut bagi pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Susunan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:³⁶

1. Cita hukum Indonesia, yaitu Pancasila;

³⁶ Aziz Syamsuddin, 2015, Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang, Jakarta Timur, Sinar Grafika, Hal. 36.

2. Asas negara berdasarkan atas hukum dan asas pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi;
3. Asas-asas lainnya:
 - a) Asas-asas negara berdasarkan atas hukum yang menepatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum;
 - b) Asas pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi yang menepatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3).

Berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dinyatakan bahwa:

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Adapun penjelasan dari asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut sesuai dengan penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagai berikut:

- a. asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-

undangan harus benar- benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang- undangan.

- d. asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang- undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang- undangan dibuat karena memang benar- benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. asas keterbukaan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya

untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Selanjutnya berkenaan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas-asas sebagai berikut:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Selain mencerminkan asas materi muatan peraturan perundang-undangan, Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan hal tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Adapun penjelasan dari asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut sesuai dengan penjelasan Pasal

6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagai berikut:

- a. asas pengayoman adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang- undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. asas kemanusiaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang- undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. asas kebangsaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. asas kekeluargaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang- undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. asas kenusantaraan adalah 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

dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- f. asas bhinneka tunggal ika adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g. asas keadilan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- h. asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan,

antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Adapun penjelasan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud dengan asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan, antara lain:

- a. dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
- b. dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

3. Teori Pemilihan Umum Kepala Daerah

Teori ini digunakan untuk menganalisis permasalahan bentuk penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah yang diikuti pasangan calon tunggal di Indonesia dan konsep pengaturan yang ideal penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah yang diikuti pasangan calon tunggal di Indonesia

a. Pengertian Pemilihan Umum

Menurut Joseph Schumpeter³⁷ Pemilu adalah salah satu komponen utama dari sebuah demokrasi. Pemilu merupakan salah satu konsepsi modern yang menempatkan penyelenggaraan pemilihan secara umum yang

³⁷Schumpeter, Joseph. 2003. "Capitalism, Sosialism, and Democracy". (Ed.) Dahl, Shapiro & Cheibub. *The Democracy Sourcebook*. London : The MIT Press. Khususnya halaman 5-9.

bebas serta berkala sebagai kriteria utama bagi sebuah sistem politik agar dapat disebut sebagai sebuah demokrasi. Ia lebih menitikberatkan pemaknaan demokrasi dari segi metode atau prosedur bagaimana demokrasi dapat memunculkan orang yang dapat duduk di pemerintahan agar menjalankan kebijakan politik.

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.

Berdasarkan pernyataan Joseph Scumpeter 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.

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 kedalam Era Reformasi maka sudah beberapa kali melakukan pemilihan langsung baik legislative maupun eksekutif.

Tetapi, ketika di tenggarai 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 dengan cara korupsi dikemudian hari. Oleh karena itu, banyak masyarakat menganggap bahwa menjadi calon kepala daerah justru mendekatkan pada praktik korupsi.

Demokrasi menurut Philippe C. Schmitter³⁸, 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. Philippe C. Schmitter, menyatakan, demokrasi adalah sistem politik yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas 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.

Berdasarkan pernyataan Philippe C. Schmitter, 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

³⁸ Dwi Sulisworo, Tri Wahyuningsih, Dikdik Baegaqi Arif, 2012, Demokrasi, dalam <http://eprints.uad.ac.id/9437/1/DEMOKRASI%20dwi.pdf>, 29 November 2019, hal. 3

berkala. Proses pemilihan tersebut dapat dilakukan secara independen dimana hal itu merupakan salah satu makna demokrasi.

Pengisian lembaga perwakilan dalam praktek ketatanegaraan lazimnya dilaksanakan melalui Pemilihan Umum. Pasca 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 Tricahyo³⁹ dalam bukunya yang berjudul Reformasi Pemilu, mendefinisikan Pemilihan Umum sebagai berikut:

”Secara universal Pemilihan Umum adalah instrumen mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang absah serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat”.

Definisi di atas menjelaskan bahwa pemilihan umum merupakan instrumen untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, membentuk pemerintahan yang absah 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

³⁹Tricahyo, Ibnu, 2009, Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan. Lokal, Malang: In-Trans Publishing

aspirasi rakyat. Dengan kata lain, “Pemilihan umum adalah syarat minimal bagi adanya demokrasi dan diselenggarakan dengan tujuan memilih wakil rakyat, wakil daerah, presiden untuk membentuk pemerintahan demokratis”.

Penjelasan di atas menyebutkan bahwa pemilihan umum merupakan syarat minimal adanya demokrasi yang bertujuan memilih wakil-wakil rakyat, wakil daerah, presiden untuk membentuk pemerintahan demokratis. Kedaulatan rakyat dijalankan oleh wakil-wakil rakyat yang duduk di dalam lembaga perwakilan. Kedaulatan rakyat atas penyelenggaraan pemerintahan dijalankan oleh presiden dan Kepala Daerah yang juga dipilih secara langsung. Anggota legislatif maupun Presiden dan Kepala Daerah karena telah dipilih secara langsung, maka semuanya merupakan wakil-wakil rakyat yang menjalankan fungsi kekuasaan masing-masing. Kedudukan dan fungsi wakil rakyat dalam siklus ketatanegaraan yang begitu penting dan agar wakil-wakil rakyat benar-benar bertindak atas nama rakyat, maka wakil rakyat tersebut harus ditentukan sendiri oleh rakyat, yaitu 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.⁴⁰

Berdasarkan pernyataan Jimly Asshidiqqie bahwa beberapa sebab pentingnya pemilihan umum diantaranya adalah aspirasi rakyat cenderung berubah, kondisi kehidupan rakyat berubah, pertambahan penduduk dan regulasi kepemimpinan.

Pemilihan umum menjadi sarana untuk menyalurkan aspirasi rakyat. Kondisi kehidupan rakyat yang cenderung berubah memerlukan adanya mekanisme yang mewadahi dan mengaturnya yaitu melalui proses pemilihan umum. Setiap penduduk dan rakyat Indonesia yang telah dewasa memiliki hak untuk menggunakan hak pilihnya dalam pemilihan umum. Regulasi kepemimpinan baik cabang eksekutif maupun legislatif akan terlaksana secara berkala dengan adanya pemilihan umum.

b. Pengertian Kepala Daerah

Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 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 adalah eksekutif di daerah tingkat provinsi, kabupaten/kota. Pengaturan tentang Kepala

⁴⁰Jimly Assidiqqie, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika. Jakarta, hal 169-171

Daerah dituangkan dalam Pasal 59 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang berbunyi:

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 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah, yang dimaksud dengan pemerintah daerah ialah Kepala Daerah yaitu Kepala Daerah pada umumnya, seperti Gubernur, Bupati, dan Walikota, serta DPRD.

Kedudukan Kepala Daerah dan DPRD sama tinggi. Kepala Daerah memimpin bidang eksekutif dan DPRD bergerak dibidang legislatif. Meskipun demikian, harus diakui 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, perlu Adanya Wakil Kepala Daerah. Akan tetapi, karena kondisi daerah berbeda-beda, pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah diadakan menurut kebutuhan.

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. Oleh karena itu, Kepala

Daerah bertanggung jawab kepada presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Sebagai pembantu presiden, Menteri Dalam Negeri 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 diseluruh wilayah Negara. Jadi Kepala Daerah tidak bertanggungjawab kepada DPRD tetapi Kepala Daerah berkewajiban memberikan keterangan pertanggungjawaban tentang pelaksanaan pemerintah daerah yang dipimpinnya kepada DPRD.

Kedudukan dan fungsi Kepala Daerah sebagai pengambil kebijakan publik sangatlah menentukan arah dan strategi peningkatan kualitas demokrasi lokal.

Seorang 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 disebutkan :

Kewajiban Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah meliputi :

1. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. Mengembangkan kehidupan demokrasi;

4. Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
5. Menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
6. Melaksanakan program strategis nasional; dan
7. 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 penanggungjawab tertinggi di daerahnya.
2. Bertanggungjawab kepada presiden melalui Menteri Dalam Negeri sesuai dengan kedudukan presiden sebagai penanggungjawab tertinggi penyelenggaraan pemerintahan diseluruh wilayah Indonesia.
3. Memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD sekurangkurangnya sekali setahun agar DPRD sebagai salah satu unsur pemerintahan daerah, dapat selalu mengikuti dan mengawasi jalannya pemerintahan daerah.
4. Mewakili daerahnya didalam dan diluar 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 diluar dan didalam pengadilan.

c. Pemilihan Kepala Daerah

Berdasarkan 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, 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 Provinsi. Partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calon 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. Oleh karena itu peserta Pilkada adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Khusus di Nanggroe Aceh Darussalam, peserta Pilkada dapat berasal dari calon independen dan partai politik lokal.

Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan suatu kebutuhan untuk mengoreksi terjadinya penyimpangan penerapan otonomi daerah yang ditunjukkan para elit di tingkat lokal. Asumsi bahwa otonomi daerah akan lebih meningkatkan kualitas pelayanan publik, dalam banyak kasus ternyata hanya janji kosong yang tidak terbukti

kebenarannya. Yang terlihat justru maraknya perilaku elit lokal baik dari kalangan pemerintah maupun DPRD yang mempertontonkan semangat mengeruk keuntungan pribadi dengan mengabaikan pandangan dan kritik masyarakat luas. Situasi ini salah satunya disebabkan oleh pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh DPRD.⁴¹

Menurut Bambang Widjojanto, setidaknya ada tiga hal penting yang menjadi dasar serta alasan utama desakan masyarakat agar pemilihan kepala daerah secara langsung segera dilakukan:⁴²

- ✓ Pertama, masyarakat menginginkan agar kepala daerah lebih akuntabel kepada rakyat pemilihnya dan bukan pada fraksi dari partai politik yang memilihnya atau pejabat pemerintahan lain yang ikut menentukan hasil pemilihan itu;
- ✓ Kedua, rakyat menghendaki agar kepala daerah lebih berorientasi pada kepentingan rakyat pemilihnya. Rakyat pemilih kelak akan dapat menentukan sendiri, apakah kepala daerah tertentu dapat dipilih kembali untuk masa jabatan kedua;
- ✓ Ketiga, pemilihan langsung akan membuat basis tanggung jawab kepala daerah untuk berpucuk kepada para pemilih sejatinya bukan hanya kepada interest politik dari kekuatan partai politik saja.

⁴¹ Hani Adhani, 2019, *Sengketa Pilkada Penyelesaian dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi*, Depok: Rajawali Pers, hlm. 20.

⁴² Hani Adhani, 2019, *Sengketa Pilkada Penyelesaian dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi*, Depok: Rajawali Pers, 21-22.

Pemilihan umum merupakan wujud kebebasan masyarakat dan rasionalitas individu untuk memilih pemimpinnya. Hal ini memiliki korelasi dengan pembentukan pemerintahan daerah sebagai bentuk rasionalitas masyarakat daerah yang diwujudkan melalui pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung. Tujuan diadakannya pilkada langsung adalah untuk membentuk pemerintahan yang kuat berdasarkan pilihan dan legitimasi dari rakyat.⁴³

Pilkada langsung adalah wujud nyata dari pembentukan demokratisasi di daerah. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pengajuan pasangan calon Kepala Daerah bisa dilakukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki kursi di DPRD dengan persyaratan tertentu dan/atau dari calon perseorangan dengan persyaratan tertentu pula. Dibutuhkan suatu pilihan yang tepat oleh rakyat terhadap pasangan Kepala Daerah sehingga dapat dihasilkan pasangan Kepala Daerah yang memiliki visi meningkatkan kesejahteraan rakyat daerah.⁴⁴

Pilkada langsung merupakan suatu rangkaian rel demokrasi yang hendak diwujudkan dalam rangka meningkatkan nilai demokrasi pada tingkat daerah. Sebagaimana dikatakan Robert Dahl, bahwa demokrasi

⁴³ Hani Adhani, 2019, *Sengketa Pilkada Penyelesaian dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi*, Depok: Rajawali Pers, hlm. 23.

⁴⁴ Hani Adhani, 2019, *Sengketa Pilkada Penyelesaian dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi*, Depok: Rajawali Pers, hlm. 23-24.

lokal pada tingkat pemerintahan kota dan kabupaten mendorong masyarakat di sekitar pemerintahan tersebut untuk ikut serta secara rasional terlibat dalam kehidupan politik. Menurut Ahmad Nadir, dengan dipilihnya kepala daerah secara langsung, aspirasi dan keinginan politik masyarakat di tingkat paling bawah akan dapat tersalurkan. Sebab, pada hakekatnya dengan pilihan langsung ini, yang akan dipilih bukanlah seorang figure semata-mata,, melainkan sebuah konsep akan pembangunan di daerah ke depan. Tantangan yang harus dijawab hari ini adalah bagaimana agar masyarakat di daerah dalam memilih bupati atau walikotanya mempertimbangkan aspek visi dan misi calon lebih dominan dibandingkan kedekatan emosional atau pertimbangan pragmatis lainnya.⁴⁵

Secara sederhana, sebagaimana diungkapkan Syamsuddin Haris (2006), pemilihan kepala daerah secara langsung atau Pemilukada, memang dibutuhkan dan memiliki sejumlah urgensi guna memperbaiki kualitas demokrasi Indonesia yaitu: pertama, Pemilukada diperlukan untuk memutus rantai-rantai oligarki partai yang mewarnai dinamika politik dan DPRD; kedua, Pemilukada diperlukan untuk meningkatkan kualitas akuntabilitas kepala daerah terpilih; ketiga, Pemilukada diperlukan untuk menciptakan efektifitas dan stabilitas politik pemerintahan di tingkat lokal; keempat, Pemilukada mendorong munculnya para figur pemimpin baru; kelima Pemilukada (diharapkan) meningkatkan kualitas partisipasi politik

⁴⁵ Hani Adhani, 2019, *Sengketa Pilkada Penyelesaian dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi*, Depok: Rajawali Pers, hlm. 24.

masyarakat dan keterwakilan elit. Dengan kata lain, nilai-nilai demokrasi akan terwujud melalui Pilkada dan bukan melalui demokrasi perwakilan dalam DPRD. Melalui Pilkada paling tidak akan terwujud tiga prinsip mendasar yang hendak dan dapat dicapai yaitu, demokratis, akuntabel, dan berkelanjutan.⁴⁶

Dalam perkembangannya, Pilkada menjadi polemik yang mengerucut pada pro dan kontra. Para akademisi dan Lembaga Swadaya Masyarakat seperti Perludem, mendukung Pilkada karena pemilihan kepala daerah secara langsung di Provinsi maupun kabupaten/kota selaras dengan sistem presidensial. Sementara itu Prof. Dr. Djohermansyah Djohan Dirjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia berpendapat berbeda bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung tidak bisa disebut satu-satunya format pemilihan yang “demokratis”. Karena jika kata “demokratis” dalam perubahan II Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 18 ayat (4) hanya dimaknai sebagai pemilihan langsung semata, bertentangan dengan konstitusi karena Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 menghormati keragaman, kekhususan, dan keistimewaan daerah-daerah di Indonesia dalam bingkai negara kesatuan yang melahirkan desain pemilihan kepala daerah sebagai pilkada “asimetris” sebagaimana terjadi di Provinsi

⁴⁶ Kurniawati Hastuti Dewi dkk, 2016, Gagasan Pemilihan Umum Kepala Daerah Asimetris Menuju Tata Kelola Pemerintahan Daerah Demokratis, Akuntabel dan Berkelanjutan, Yogyakarta: Calpulis, hlm.1-2.

Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah Istimewa Aceh, dan Provinsi Papua Barat.⁴⁷

Terdapat 3 (tiga) lembaga yang saling bekerjasama untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah di Indonesia yaitu KPU (Komisi Pemilihan Umum), Bawaslu (Badan Pengawas Pemilu), dan DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu) yang masing-masing mempunyai tugas, fungsi, dan wewenang yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan untuk menyelenggarakan pilkada, yang selanjutnya akan diuraikan antara lain sebagai berikut :

a) Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Dalam Pasal 1 angka 7, 8, dan 9 Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, yang dimaksud dengan Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah:

“Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai penyelenggara pemilihan umum yang diberikan tugas dan wewenang dalam penyelenggaraan Pemilihan berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini” *.⁴⁸

“KPU Provinsi adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai penyelenggara pemilihan umum yang diberikan tugas

⁴⁷ Kurniawati Hastuti Dewi dkk, 2016, Gagasan Pemilihan Umum Kepala Daerah Asimetris Menuju Tata Kelola Pemerintahan Daerah Demokratis, Akuntabel dan Berkelanjutan, Yogyakarta: Calpulis, hlm. 2

⁴⁸ Pasal 1 angka 7 Undang-Undang 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.

menyelenggarakan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini”⁴⁹.

“KPU Kabupaten/Kota adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai penyelenggara pemilihan umum yang diberikan tugas menyelenggarakan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini” *.⁵⁰

Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota meliputi:

- a. menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat;
- b. mengoordinasi dan memantau tahapan Pemilihan;
- c. melakukan evaluasi penyelenggaraan Pemilihan;
- d. menerima laporan hasil Pemilihan dari KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota;
- e. memfasilitasi pelaksanaan tugas KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dalam melanjutkan tahapan pelaksanaan Pemilihan jika Provinsi, Kabupaten, dan Kota tidak dapat melanjutkan tahapan Pemilihan secara berjenjang; dan
- f. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.⁵¹

KPU dalam penyelenggaraan Pemilihan wajib:

- a. memperlakukan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota secara adil dan setara;
- b. menyampaikan semua informasi penyelenggaraan Pemilihan kepada masyarakat;
- b1. melaksanakan dengan segera rekomendasi dan/atau putusan Bawaslu mengenai sanksi administrasi Pemilihan;

⁴⁹ Pasal 1 angka 8 Undang-Undang 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.

⁵⁰ Pasal 1 angka 9 Undang-Undang 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.

⁵¹ Pasal 9 Undang-Undang 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.

- c. melaksanakan Keputusan DKPP; dan
- d. melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵²
KPU memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan Pemilihan oleh KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, dan petugas pemutakhiran data Pemilih.⁵³

Selanjutnya, tugas, Wewenang, dan Kewajiban KPU Provinsi dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur meliputi:

- a. merencanakan program dan anggaran;
- b. merencanakan dan menetapkan jadwal Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur;
- c. menyusun dan menetapkan tata kerja KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dengan memperhatikan pedoman dari KPU;
- d. menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan pedoman dari KPU;
- f. menerima daftar Pemilih dari KPU Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur;
- g. memutakhirkan data Pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan data terakhir:
 1. pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
 2. pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden; dan
 3. Pemilihan, serta menetapkannya sebagai daftar Pemilih;
- h. menetapkan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang telah memenuhi persyaratan;
- i. menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur berdasarkan hasil

⁵² Pasal 10 Undang-Undang 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.

⁵³ Pasal 10A Undang-Undang 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.

- rekapitulasi penghitungan suara di KPU Kabupaten/Kota dalam wilayah Provinsi yang bersangkutan;
- j. membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilihan dan Bawaslu Provinsi;
 - k. menerbitkan Keputusan KPU Provinsi untuk mengesahkan hasil Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dan mengumumkannya;
 - l. mengumumkan pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur terpilih dan membuat berita acaranya;
 - m. melaporkan hasil Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur kepada KPU dan Menteri;
 - n. menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Bawaslu Provinsi atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran Pemilihan;
 - o. mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Kabupaten/Kota, sekretaris KPU Provinsi, dan pegawai sekretariat KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan berdasarkan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - p. melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU Provinsi kepada masyarakat;
 - q. melaksanakan pedoman yang ditetapkan oleh KPU;
 - r. memberikan pedoman terhadap penetapan organisasi dan tata cara penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur sesuai dengan tahapan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - s. melakukan evaluasi dan membuat laporan penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur;
 - t. menyampaikan laporan mengenai hasil Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur kepada DPRD Provinsi; dan
 - u. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵⁴

Dalam pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, KPU Provinsi wajib:

- a. melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dengan tepat waktu;

⁵⁴ Pasal 11 Undang-Undang 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.

- b. memperlakukan peserta Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur secara adil dan setara;
- c. menyampaikan semua informasi penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur kepada masyarakat;
- d. melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. menyampaikan laporan pertanggungjawaban semua kegiatan penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur kepada KPU dan Menteri;
- f. mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- g. menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur kepada KPU dan Menteri dengan tembusan kepada Bawaslu;
- h. membuat berita acara pada setiap rapat pleno KPU Provinsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- i. menyediakan dan menyampaikan data hasil Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur di tingkat Provinsi;
- j. melaksanakan Keputusan DKPP; dan
- k. melaksanakan kewajiban lain yang diberikan KPU dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵⁵

Tugas dan wewenang KPU Kabupaten/Kota dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota meliputi:

- a. merencanakan program dan anggaran;
- b. merencanakan dan menetapkan jadwal Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota;
- c. menyusun dan menetapkan tata kerja KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dengan memperhatikan pedoman dari KPU dan/atau KPU Provinsi;
- d. menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

⁵⁵ Pasal 12 Undang-Undang 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.

- e. membentuk PPK, PPS, dan KPPS dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati, serta Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota dalam wilayah kerjanya;
- f. mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan pedoman dari KPU dan/atau KPU Provinsi;
- g. menerima daftar Pemilih dari PPK dalam penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota;
- h. memutakhirkan data Pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan data terakhir:
 - 1. pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
 - 2. pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden; dan
 - 3. Pemilihan,serta menetapkannya sebagai daftar Pemilih;*
- i. menerima daftar Pemilih dari PPK dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dan menyampaikannya kepada KPU Provinsi;
- j. menetapkan pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota yang telah memenuhi persyaratan;
- k. menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota berdasarkan rekapitulasi hasil penghitungan suara dari seluruh PPK di wilayah Kabupaten/Kota yang bersangkutan;
- l. membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilihan, Panwaslu Kabupaten/Kota, dan KPU Provinsi;
- m. menerbitkan Keputusan KPU Kabupaten/Kota untuk mengesahkan hasil Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota;
- n. mengumumkan pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota terpilih dan dibuatkan berita acaranya;
- o. melaporkan hasil Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota kepada Menteri melalui Gubernur dan kepada KPU melalui KPU Provinsi;
- p. menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Panwaslu Kabupaten/Kota atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran Pemilihan;
- q. mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota PPK, anggota PPS, sekretaris KPU Kabupaten/Kota, dan pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota

- yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilihan berdasarkan rekomendasi Panwaslu Kabupaten/Kota dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;
- r. melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilihan dan/atau yang berkaitan dengan tugas KPU Kabupaten/Kota kepada masyarakat;
 - s. melaksanakan tugas dan wewenang yang berkaitan dengan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan pedoman KPU dan/atau KPU Provinsi;
 - t. melakukan evaluasi dan membuat laporan penyelenggaraan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta pemilihan Walikota dan Wakil Walikota;
 - u. menyampaikan hasil pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta pemilihan Walikota dan Wakil Walikota kepada KPU Provinsi, Gubernur, dan DPRD kabupaten/Kota; dan
 - v. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU, KPU Provinsi, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵⁶

KPU Kabupaten/Kota dalam pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta pemilihan Walikota dan Wakil Walikota wajib:

- a. melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta pemilihan Walikota dan Wakil Walikota dengan tepat waktu;
- b. memperlakukan peserta pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta pemilihan Walikota dan Wakil Walikota secara adil dan setara;
- c. menyampaikan semua informasi penyelenggaraan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta pemilihan Walikota dan Wakil Walikota kepada masyarakat;
- d. melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. menyampaikan laporan pertanggungjawaban semua kegiatan penyelenggaraan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta pemilihan Walikota dan Wakil Walikota kepada Menteri melalui Gubernur dan kepada KPU melalui KPU Provinsi;

⁵⁶ Pasal 13 Undang-Undang 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.

- f. mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- g. mengelola barang inventaris KPU Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- h. menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan penyelenggaraan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta pemilihan Walikota dan Wakil Walikota kepada Menteri melalui Gubernur, kepada KPU dan KPU Provinsi serta menyampaikan tembusannya kepada Bawaslu Provinsi;
- i. membuat berita acara pada setiap rapat pleno KPU Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- j. menyampaikan data hasil Pemilihan dari tiap TPS pada tingkat Kabupaten/Kota kepada peserta Pemilihan paling lama 7 (tujuh) hari setelah rekapitulasi di Kabupaten/Kota;
- k. melaksanakan Keputusan DKPP; dan
- l. melaksanakan kewajiban lain yang diberikan KPU, KPU Provinsi dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵⁷

b) Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU)

Dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang 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, dijelaskan bahwa :

“Badan Pengawas Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai penyelenggara pemilihan umum yang diberikan tugas dan

⁵⁷ Pasal 14 Undang-Undang 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.

wewenang dalam pengawasan penyelenggaraan Pemilihan berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini”.⁵⁸

Sedangkan, tugas dan wewenang Bawaslu dalam pengawasan penyelenggaraan Pemilihan meliputi:

- a. menyusun dan menetapkan Peraturan Bawaslu dan pedoman teknis pengawasan untuk setiap tahapan Pemilihan serta pedoman tata cara pemeriksaan, pemberian rekomendasi, dan putusan atas keberatan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat;
- b. menerima, memeriksa, dan memutus keberatan atas putusan Bawaslu Provinsi terkait pemilihan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, atau Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota terkait dengan Pemilihan yang diajukan oleh pasangan calon dan/atau Partai Politik/gabungan Partai Politik terkait penjatuhan sanksi diskualifikasi dan/atau tidak diizinkannya Partai Politik/gabungan Partai Politik untuk mengusung pasangan calon dalam Pemilihan berikutnya.
- c. Mengoordinasikan dan memantau tahapan pengawasan penyelenggaraan Pemilihan;
- d. melakukan evaluasi pengawasan penyelenggaraan Pemilihan;
- e. menerima laporan hasil pengawasan penyelenggaraan Pemilihan dari Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota;
- f. memfasilitasi pelaksanaan tugas Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota dalam melanjutkan tahapan pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan Pemilihan jika Provinsi, Kabupaten, dan Kota tidak dapat melanjutkan tahapan pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan Pemilihan secara berjenjang;
- g. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan;
- h. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota;
- i. menerima dan menindaklanjuti laporan atas tindakan pelanggaran Pemilihan; dan
- j. menindaklanjuti rekomendasi dan/atau putusan Bawaslu Provinsi maupun Panwas Kabupaten/Kota kepada KPU terkait terganggunya tahapan Pemilihan.⁵⁹

⁵⁸ Pasal 1 angka 10 Undang-Undang 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.

Bawaslu dalam pengawasan penyelenggaraan Pemilihan wajib:

- a. memperlakukan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota secara adil dan setara;
- b. menyampaikan semua informasi pengawasan penyelenggaraan Pemilihan kepada masyarakat;
- c. melaksanakan Keputusan DKPP; dan
- d. melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁶⁰

Bawaslu memegang tanggung jawab akhir atas pengawasan penyelenggaraan Pemilihan oleh Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS.⁶¹

c) Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP)

Pengertian mengenai DKPP dapat dilihat dalam Pasal 1 angka 11 Undang-Undang 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, dijelaskan bahwa :

“Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat DKPP adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilihan umum dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan

⁵⁹ Pasal 22B Undang-Undang 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.

⁶⁰ Pasal 22C Undang-Undang 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.

⁶¹ Pasal 22D Undang-Undang 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.

umum sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai penyelenggara pemilihan umum yang diberikan tugas dan wewenang dalam menangani pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilihan berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini”.

Lebih lanjut pengaturan mengenai tugas, wewenang, dan kewajiban DKPP dapat dilihat dalam Pasal 159 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, yang menjelaskan bahwa:

(1) DKPP bertugas:

- a. menerima aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu; dan
- b. melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu.

(2) DKPP berwenang:

- a. memanggil Penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan;
- b. memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain;
- c. memberikan sanksi kepada penyelenggara pemilu yang terbukti melanggar kode etik; dan
- d. memutus pelanggaran kode etik.

(3) DKPP berkewajiban:

- a. menerapkan prinsip menjaga keadilan, kemandirian, imparisialitas, dan transparansi;
- b. menegakkan kaidah atau norma etika yang berlaku bagi Penyelenggara Pemilu;
- c. bersikap netral, pasif, dan tidak memanfaatkan kasus yang timbul untuk popularitas pribadi; dan
- d. menyampaikan putusan kepada pihak terkait untuk ditindaklanjuti.⁶²

Dalam Pasal 160 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, yang menjelaskan bahwa:

⁶² Pasal 159 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

“untuk menjalankan tugas dan fungsi dalam penegakan kode etik Penyelenggara Pemilu, DKPP membentrtk Peraturan DKPP dan menetapkan keputusan DKPP”.⁶³

B. Landasan Konseptual

1. Demokrasi Langsung

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 politik yang memadai untuk semua masalah politik. Dengan demikian kehendak rakyat dapat diwujudkan dalam praktek 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. Disamping itu, kedaulatan rakyat dapat pula disalurkan setiap

⁶³ Pasal 160 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

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.

Menurut Krannenburg dalam bukunya "*Algemene Staatsleer*" dikatakan bahwa ciri demokrasi modern dibedakan dalam tiga golongan yaitu: 1. Pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan sistem parlementer; 2. Pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan pemisahan kekuasaan; dan 3. Pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan disertai pengawasan langsung oleh rakyat (yaitu misalnya dengan referendum atau adanya inisiatif daripada rakyat). Dari teori yang disampaikan Krannenburg ini bisa diambil sebuah contoh bahwa salah satu ciri pokok demokrasi modern adalah penggunaan mekanisme "referendum" yang merupakan salah satu mekanisme ideal dalam sistem pemerintahan demokrasi modern.⁶⁴ Sedangkan berkaitan dengan penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung (demokrasi langsung), Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa, "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. Disamping itu kedaulatan rakyat dapat pula disalurkan setiap waktu melaksanakan hak atas

⁶⁴ Rusminah, Bentuk *Pemerintahan dan Implementasinya Berdasarkan Undang-Undang Dasar*, dalam Padmo Wahjono, *Masaiah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa ini*, (Ghalia Indonesia, Cetakan Kedua, Jakarta, 1985)

kebebasan berpendapat, hak atas kebebasan pers, hak atas kebebasan informasi, hak atas kebebasan berorganisasi dan berserikat serta hak-hak asasi lainnya yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar⁶⁵

Di samping pemilihan umum, metode penyaluran pendapat umum rakyat juga dapat dilakukan dengan referendum dan plebisit. Namun yang dikenal di Indonesia hanya referendum. Misalnya, untuk mengatasi jangan sampai UUD NRI 1945 diubah dengan mudah, Majelis Permusyawaratan Rakyat pernah menetapkan Ketetapan MPR tentang Referendum, yaitu TAP MPR Nomor IV/MPR/1983.157 Meskipun kemudian dengan Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/1998, Ketetapan Nomor IV/MPR/1983 ini dicabut kembali, tetapi menarik untuk dicatat bahwa lembaga referendum itu pernah dikenal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, meskipun hal itu belum pernah dipraktikkan. Pasal 2 Ketetapan MPR No. IV/MPR/1983 itu menentukan, "Apabila MPR berkehendak untuk merubah UUD NRI 1945, terlebih dahulu harus meminta pendapat rakyat melalui referendum". Pasal 3 menentukan, "Referendum dilaksanakan oleh Presiden/ Mandataris MPR yang diatur dengan undang-undang". Sedangkan dalam Pasal 4 Ketetapan ini dinyatakan, "Dengan ditetapkannya Ketetapan tentang Referendum ini, maka ketentuan Undang-Undang mengenai pengangkatan 1/3 anggota Majelis ditinjau kembali". Dari kutipan tersebut dapat kita ketahui bahwa ketentuan operasional mengenai penyelenggaraan referendum itu sendiri masih

⁶⁵ Hufron dan Syofyan Hadi, *Ilmu Negara Kontemporer*, Laksbang Grafika, Surabaya, 2016, hlm. 241

harus dielaborasi dalam undang-undang. Akan tetapi, secara umum dapat diketahui bahwa tujuan referendum itu adalah untuk meminta pendapat rakyat apakah rakyat menyetujui atau tidak menyetujui kehendak MPR untuk mengubah UUD NRI 1945. Dengan demikian, penyelenggaraan referendum tersebut harus dilakukan mendahului pelaksanaan upaya oleh MPR dalam mewujudkan kehendaknya untuk mengubah UUD NRI 1945 itu. Artinya, sebelum usul perubahan UUD NRI 1945 itu diajukan sesuai dengan ketentuan UUD NRI 1945, maka kehendak atau rencana untuk mengajukan usul perubahan itu haruslah terlebih dulu diajukan kepada rakyat melalui referendum untuk dimintakan pendapat apakah rakyat setuju atau tidak. Jikalau mayoritas rakyat memang menyatakan setuju, barulah usul perubahan UUD NRI 1945 itu diajukan sesuai dengan ketentuan UUD NRI 1945 mengenai mekanisme perubahan UUD.⁶⁶

Menurut Hamzah Halim⁶⁷, Keputusan “merampas kembali pilkada secara langsung bukanlah tanpa alasan. Yang menjadi diskusi sampai sekarang adalah tentang *cost* dan *benefit* apa yang terjadi bila pilkada langsung ditarik kembali ke DPRD.

Jika dikaitkan dengan pilkada yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon, menurut hemat peneliti, model pemilihan secara langsung masih perlu dikaji dan dievaluasi oleh karena menghabiskan anggaran politik yang cukup besar. Belum lagi jika hasil pilkada

⁶⁶ Jimly Asshiddiqie *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006 Hal 173-174

⁶⁷ Hamza Halim dan Fajlurrahman Jurdi, 2016, *Hukum Dibawah Tekanan Oligarki : Risalah Tentang Hukum, Oligarki, Demokrasi dan Sistem Kekuasaan*, Mahakarya Rangkang Offset Yogyakarta, Sleman, Halaman 61.

dimenangkan oleh kolom kosong. Ini merupakan bentuk pemborosan belanja politik dimana sebuah kontestasi pilkada sama sekali tidak melahirkan figur pemimpin daerah.

2. Demokrasi Perwakilan

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 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.

Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Hampir semua negara di dunia meyakini demokrasi sebagai “tolok ukur tak terbantah dari keabsahan politik.” Keyakinan bahwa kehendak rakyat adalah dasar utama kewenangan pemerintah menjadi basis bagi tegak kokohnya sistem politik demokrasi. Tidak ada negara

yang ingin dikatakan sebagai negara yang tidak demokratis atau negara otoriter.⁶⁸

Secara ideal, demokrasi seharusnya menjadi acuan kehidupan kebangsaan di level manapun, baik dalam tingkat masyarakat maupun pemerintah. Demokratisasi dalam ide, perumusan, pelaksanaan maupun evaluasi kebijakan publik di tingkat lokal akan menjadi representasi sejauh mana tingkat dan kualifikasi demokrasi pada pemerintah dijalankan. Se jauh mana pemerintah membuka ruang partisipasi publik, se jauh mana gagasan diolah bersama dan diimplementasi kebijakan diawasi oleh masyarakat, merupakan serangkaian dari proses demokratisasi itu sendiri.

Demokrasi bisa berarti baik dan otoriter, dapat berarti jelek dipandang dari segi tertentu, namun bisa juga demokrasi berarti jelek dan otoriter berarti baik jika dipandang dari segi tertentu yang lain, seperti karena kemanfaatan ekonominya bagi masyarakat yang dilayaninya. Konsep demokrasi sebagai sistem politik yang secara normatif dan empiris atau secara *appearance* dan *essence*, membuka peluang luas bagi berperannya rakyat untuk aktif menentukan kebijaksanaan negara dan jalannya pemerintahan.⁶⁹

Dalam demokrasi perwakilan ini warga masyarakat juga menjalankan hak yang sama dalam proses pengambilan keputusan/kebijakan publik. Namun proses tersebut tidak dilaksanakan secara langsung oleh seluruh

⁶⁸ Luthfi J. Kurniawan dan Mustafa Lutfi, *Hukum dan Kebijakan Publik (Perihal Negara, Masyarakat Sipil, dan Kearifan Lokal Dalam Perspektif Politik Kesejahteraan*, (Malang: Setara Press, 2017), hlm.77-78.

⁶⁹ Deddy Ismatullah Dan Enung Nurjanah, 2018, *Politik Hukum Kajian Hukum Tata Negara*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, hlm. 146-147.

warga masyarakat, melainkan melalui perwakilan dan para wakil warga tersebut bertanggung jawab kepada warga masyarakat. Rousseau menginginkan tetap berlangsung demokrasi langsung seperti pada zaman Yunani kuno, tetapi karena luasnya wilayah suatu negara, bertambahnya jumlah penduduknya dan bertambah rumitnya masalah-masalah kenegaraan maka keinginan Rousseau tersebut tidak mungkin terealisasi, maka muncullah sebagai gantinya demokrasi tidak langsung melalui lembaga-lembaga perwakilan yang sebutan dan jenisnya tidak sama di semua negara, tetapi sering juga disebut "Parlemen" atau kadang-kadang disebut "Dewan Perwakilan Rakyat".⁷⁰ Lembaga perwakilan maupun Dewan Perwakilan Rakyat tersebut terbentuk dari adanya prinsip kedaulatan rakyat. Prinsip kedaulatan rakyat tersebut selain diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang akan dihasilkannya, juga tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi. Perwujudan sebagai negara berasaskan demokrasi juga memerlukan suatu pelembagaan, tetapi di pihak lain juga memerlukan tradisi yang sesuai untuk mendukungnya. Masyarakat yang berusaha mengadopsi gagasan demokrasi itu tidak memiliki tradisi berdemokrasi sama sekali, niscaya pelembagaan demokrasi itu dalam kenyataan tidak akan berhasil melahirkan perbaikan dalam peri kehidupan bersama dalam masyarakat yang bersangkutan. Oleh karena itu,

⁷⁰ Kusnadi dan Bintan R. Saragih, *Op. Cit.*, hlm. 251.

perwujudan gagasan demokrasi sangat memerlukan penataan-penataan yang bersifat kelembagaan dan sekaligus revitalisasi, reorientasi, dan bahkan reformasi kebudayaan politik secara lebih substansif.

Dalam sistem pemerintahan demokrasi, lembaga perwakilan rakyat merupakan unsur yang paling penting di samping unsur-unsur lainnya seperti, sistem pemilihan, persamaan di depan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat dan sebagainya. Setiap sistem demokrasi adalah ide bahwa warga negara seharusnya terlibat dalam hal tertentu dibidang pembuatan keputusan-keputusan politik, baik secara langsung maupun melalui wakil pilihan mereka di lembaga perwakilan. Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat itu biasanya diorganisasikan melalui dua pilihan cara, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan. Prinsip panutan pemisahaan kekuasaan atau pembagian kekuasaan ini penting untuk dijernihkan karena pilihan di antara keduanya akan sangat mempengaruhi mekanisme kelembagaan negara secara keseluruhan, terutama dalam hubungannya dengan penerapan prinsip '*check and balances*' antara lembaga-lembaga tinggi negara, termasuk fungsi kekuasaan kehakiman dengan keberadaan lembaga tertinggi negara dan bahkan format serta prosedur penyusunan peraturan perundang-undangan.

Dengan mengutip pendapat Thomas Meyer, Suyatno menjelaskan bahwa tipe demokrasi perwakilan ini pada umumnya dikaitkan dengan dua sistem dasar pemerintahan yang umum berlaku di dunia, yaitu demokrasi

parlementer dan demokrasi presidensial. Dalam demokrasi parlementer kekuasaan pengambilan keputusan politik tertinggi dijalankan oleh para wakil rakyat. Sedangkan kepala negara biasanya memiliki kekuasaan yang sangat terbatas yakni hanya menjalankan tugas-tugas mewakili negara dan penengah dalam situasi konflik. Sedangkan dalam demokrasi presidensial kepala pemerintahan dipimpin oleh seorang presiden yang memiliki kekuasaan politik yang kuat sekaligus memiliki kedudukan yang kuat dalam pembuatan keputusan maupun penentuan kebijakan publik.⁷¹

3. Kedaulatan Rakyat

Gagasan mengenai kedaulatan yang tumbuh saat masa pergerakan sebelum kemerdekaan ditandai dengan adanya tabloid khusus yang bernama "Daoelat Ra'jat" yang dipimpin oleh bung Hatta terbit pada tanggal 20 September tahun 1931, bersama rekan-rekannya yaitu Sutan Sjahrir dan Suparman.⁷² Isi gagasan yang diusung oleh kaum terpelajar saat itu tidak sama dengan pemikiran kedaulatan rakyat yang berlaku di Eropa dan dunia barat, justru mereka berjuang dalam menyebarkan pemikiran yang diarahkan untuk menentang konsep kedaulatan yang dikembangkan bangsa Eropa. Pemikiran konsep kedaulatan yang ditawarkan merupakan suatu antitesis terhadap nilai kebebasan individual yang sangat ditentang oleh para pejuang pergerakan disaat itu, hal ini disadari bahwa karena konsep kedaulatan

⁷¹ hal. 66-67, dikutip dari Thomas Meyer (2002) *Demokrasi: Sebuah Pengantar untuk Penerapan*. Friedrich-Ebert-Stiftung.

⁷² Jimly, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Ihtiar Baru van Hoeve: Jakarta, 1994 hlm. 28.

yang tumbuh diatas prinsip individualisme-lah yang menyulut liberalisme dan mengakibatkan kolonialisme-imperialisme barat. Untuk itu kaum terpelajar begitu menentang konsep nilai kedaulatan barat dan menggantikannya dengan konsep kedaulatan timur yang hidup ditengah-tengah masyarakat Indonesia. Jika gagasan kedaulatan rakyat sering disebut dengan demokrasi maka gagasan kedaulat rakyat yang dibawa bung Hatta adalah demokrasi politik dan demokrasi ekonomi sekaligus, sedangkan menurut bung Karno, demokrasi Indonesia itu adalah demokrasi sosial yang merupakan gabungan dari demokrasi politik dan demokrasi ekonomi.⁷³ Lebih lanjut menurut bung Hatta, kedaulatan rakyat Indonesia harus bersendikan kebudayaan bangsa Indonesia sebagaimana yang dikehendaki oleh para tokoh pergerakan lainnya, termasuk Soekarno, adalah menghendaki konsep kedaulatan yang tumbuh secara asli dari nilai-nilai luhur bangsa Indonesia dan tidak serta merta menolak individualisme-kapitalisme lantas memihak merxismeleninisme.⁷⁴

Gagasan yang dianggap sebagai nilai luhur bangsa Indonesia dan patut dijadikan konsep dasar kedaulatan negara Indonesia adalah paham kolektivisme. Gagasan mengenai paham kolektivisme ini merupakan kombinasi dari segala unsur kebaikan yang diakui dalam paham-paham individualisme, liberalisme, kapitalisme, imperialisme, bahkan juga mengkombinasikan dari unsur-unsur yang ada pada komunisme dan fasisme. Perbedaannya dengan komunisme adalah pada tetap adanya

⁷³ Ibid

⁷⁴ Ibid hal 30

pengakuan terhadap hak milik individu dan mengutamakan produksi atas usaha bersama, bukan unsur pemilikan kolektif yang diorganisasikan secara sentralistik akan tetapi kolektifisme yang diorganisasikan secara desentralisasi.⁷⁵ Lebih lanjut bung Hatta menjelaskan bahwa dalam kolektivisme masih terdapat hak bagi anggota, hak untuk mengeluarkan perasaannya untuk menjadikan badan kolektivisme ini sebaik-baiknya. Hal demikian supaya menjaga agar negara yang akan didirikan nanti adalah negara kepengurusan, bukan negara kekuasaan yang menindas, inilah dasar dari kedaulatan yang bersifat kekeluargaan, gotong royong, dan usaha bersama.⁷⁶ Bahkan sampai pada rapat besar BPUPKI tanggal 15 Juli 1945 untuk menetapkan undang-undang dasar, ketika Ir. Soekarno melaporkan tentang garis-garis besar dasar negara, termasuk didalamnya mengenai kedaulatan yang dianut dalam hukum dasar tersebut. Secara tegas Ir. Soekarno berkata:⁷⁷ “kita rancang undang-undang dasar dengan kedaulatan rakyat, dan bukan kedaulatan individu.... inilah satu-satunya jaminan menurut paham panitia perancang undang-undang dasar bahwa bangsa Indonesia seluruhnya akan selamat dikemudian hari... “ Dalam pernyataan tersebut dapat diambil satu semangat bahwa di dalam kedaulatan rakyat yang berlaku bagi rakyat Indonesia adalah paham kolektivisme yang mengutamakan kepentingan umum diatas kepentingan individual. Lebih lanjut dalam melengkapi makna kedaulatan rakyat yang

⁷⁵ Jimly, *Gagasan Kedaulatan Rakyat... op. cit.*, hlm. 32

⁷⁶ Muhammad. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*. Jilid I. Yayasan Prapanca: Jakarta, 1959. 300

⁷⁷ *ibid.*, hlm. 297.

sesuai dengan jiwa bangsa Indonesia, Ir. Soekarno menambahkan adanya unsur kekeluargaan dan gotong-royong sebagai penjabaran dari paham kolektivisme.⁷⁸

Menurut Jimly, dalam menanggapi perumusan konsep kedaulatan yang terjadi antara individualisme vs. kolektivisme bukanlah berarti mempertentangkan antara keduanya, hanya saja suasana saat itu menuntut adanya sikap untuk menentang individualisme, namun menurutnya, pada tataran praktek dan yang tersirat pada UUD NRI 1945 lebih kepada prinsip keseimbangan antara individualisme dan kolektivisme.⁷⁹ Pada kesempatan yang lain, terkait perihal kekeluargaan dan gotong royong, Drs. Hatta menyampaikan akan konsekuensinya dalam penerapannya pada sistem pemerintahan negara. Hatta menyatakan,⁸⁰ “hendaklah kita memperhatikan syarat-syarat supaya negara yang kita bikin, jangan menjadi negara kekuasaan. Kita menghendaki negara pengurus, kita membangun masyarakat baru yang berdasar pada gotongroyong, usaha bersama”. Berangkat dari konstruksi kedaulatan inilah, kemudian terejawantahkan dalam bentuk lembaga negara Badan Permusyawaratan Rakyat atau yang saat ini bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Menurut kesepakatan yang terjadi dalam sidang BPUPKI, lembaga MPR adalah lembaga yang mengemban kedaulatan rakyat untuk menjadi lembaga tertinggi dalam struktur negara. Lembaga tersebut adalah alat kelengkapan negara yang

⁷⁸ Ibid hlm. 298.

⁷⁹ Jimly, *Gagasan Kedaulatan Rakyat.... ibid.*, hlm. 35

⁸⁰ Yamin, *Op. Cit* hlm. 299.

utama dalam membatasi negara agar tidak sampai menjadi negara kekuasaan belaka (*machtstaat*).

Melengkapi rumusan kedaulatan yang dianut dalam negara Indonesia, Prof. M. Yamin menegaskan bahwa kedaulatan rakyat itu kedudukannya berada pada batang tubuh seluruh rakyat dan keberlakuannya tidak saja berada pada Majelis Permusyawaratan Rakyat, melainkan pada seluruh pemerintah, daerah dan bangsa.⁸¹ Oleh karena bentuk pemerintahan Indonesia yang republik, itu berarti pemegang kedaulatan adalah rakyat yang lebih lanjut diatur dalam undang-undang dasar ini disalurkan kepada lembaga MPR, dan kemudian MPR mengangkat Presiden secara musyawarah mufakat sebagai mandatarisnya untuk menjalankan pemerintahan negara bersama menteri-menteri.⁸²

Terhadap konstruksi kedaulatan yang terlembagakan dalam MPR dan turun kepada Presiden, ini merupakan ide baru yang digagas oleh Soepomo dan Soekiman yang memandang perlu bagi negara Indonesia memiliki sistem negara yang tidak serta-merta meniru sistem kedaulatan negara barat. Seperti halnya kedaulatan yang berpangkal pada individualisme yang ditolak. Menurut Soepomo, inilah perwujudan konsep dasar kedaulatan yang berpangkal pada paham kolektivisme, dimana kedaulatan rakyat itu adalah kedaulatan asli sesuai corak bangsa dan jiwa bangsa Indonesia yang secara institusional terjemakan dalam lembaga

⁸¹ Ibid.

⁸² Ibid hlm. 171.

MPR.⁸³ Mengapa pilihan cara penyaluran kedaulatan rakyat tersebut yang dipilih adalah melalui MPR, hal ini sebenarnya berlatar belakang dari kondisi rakyat Indonesia pada saat itu yang dinilai belum siap jika harus diterapkan metode kedaulatan yang disalurkan secara langsung.⁸⁴ Terutama dalam aspirasi terhadap pilihan kepala negara dan dengan demikian secara ide dasar mengenai kedaulatan rakyat ini, cara penyalurannya yang langsung atau tidak langsung (perwakilan) merupakan suatu pilihan yang bersifat kondisional (sesuai situasi dan kondisi kesiapan rakyat Indonesia).

4. Prinsip Demokrasi Pemilu

Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Berikut kami uraikan mengenai prinsip demokrasi pemilu sebagai berikut :

- a. Umum, Langsung, Bebas, dan Rahasia Hak pilih merupakan hak yang harus dilindungi dan dijamin sebagai hak asasi warga negara dalam negara demokratis yang berdasar *rule of law*. Pemilihan harus dilakukan secara umum, sama dan berkesamaan langsung, bebas dan rahasia. Asas umum artinya setiap warga negara yang memenuhi syarat yang telah ditentukan berhak untuk ikut memilih dan dipilih. Sama artinya suara semua pemilih harganya sama yaitu

⁸³ Ibid

⁸⁴ Ibid

sebagai satu suara saja. Langsung artinya pemilihan langsung dilakukan di tempat pemberian suara tanpa perantara atau tanpa diwakilkan kepada orang lain. Bebas artinya setiap pemilih bebas menentukan pilihannya, tidak boleh ada tekanan apapun dalam bentuk apapun. Rahasia artinya bahwa para pemilih dijamin kerahasiaan pilihannya.

- b. Kepastian Hukum. Dalam konteks kepastian hukum bahwa antara penyelenggara pemilu, pengawas pemilu, pemantau pemilu dan peserta pemilu menerima secara baik dari proses tahapan, program dan jadwal waktu penyelenggaraan pemilu. Apabila ada pihak-pihak yang belum puas atas hasil kerja yang diberikan oleh Komisi Pemilihan Umum sebagai Penyelenggara Pemilu, dapat mengajukan sengketanya di Pengadilan Khusus Pemilu. Adapun dampak yang dapat dilihat secara signifikan Pengadilan Khusus Pemilu adalah memberikan ruang hukum kepada pihak-pihak yang dirugikan dalam penyelenggaraan Pemilu untuk mendapatkan kepastian hukum dalam kehidupan negara demokrasi. Sistem keadilan pemilu harus dipandang berjalan secara efektif, serta menunjukkan independensi dan imparialitas untuk mewujudkan keadilan, transparansi, aksesibilitas, serta kesetaraan dan inklusivitas. Apabila sistem dipandang tidak kokoh dan tidak berjalan dengan baik, kredibilitasnya akan berkurang dan dapat mengakibatkan para pemilih mempertanyakan partisipasi mereka

dalam proses pemilu, atau bahkan menolak hasil akhir pemilu. Dengan demikian, keadilan pemilu yang efektif dan tepat waktu menjadi elemen kunci dalam menjaga kredibilitas proses pemilu⁸⁵

- c. Pilkada yang Efektif dan Efisien. Pemaknaan "efisiensi" sedikit berbeda dengan "efektif". Jika dimaknai secara gramatikal, kata "efisiensi" berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai "ketepatan cara" atau "kedayagunaan", dan untuk "efektif" diartikan sebagai "dapat membawa hasil" atau "berhasil guna", dari pengertian tersebut secara spesifik belum menggambarkan perbedaan antara efisien dengan efektif. Namun jika kita mengambil pendapat Chester I. Barnard,⁸⁶ menjelaskan arti efektif dan efisien sebagai: *"When a specific desired end is attained we shall say that the action is effective. When the unsought consequences of the action are more important than the attainment of the desired end and are dissatisfactory, effective action, we shall say, it is inefficient. When the unsought consequences are unimportant or trivial, the action is efficient. Accordingly, we shall say that an action is effective if it specific objective aim. It is efficient if it satisfies the motives of the aim, whatever it is effective or not"*. Berdasarkan Pendapat dari Chester I. Barnard untuk memaknai efisiensi dalam hal kaitan dengan pelaksanaan Pemilu, maka salah

⁸⁵ *Electoral Justice: An Overview of the International IDEA Handbook, International IDE*, terj. CETRO (Center For Electoral reform), 2010, Jakarta, Indonesia Printer, hlm 5.

⁸⁶ Suyadi Prawirosentono, 1999, *"Kebijakan Kinerja Karyawan; Kiat Membangun Organisasi Kompetitif Menjelang Perdagangan Bebas Dunia"*, Yogyakarta: BPFE, hlm. 27.

satu indikator yang relevan yaitu "manakala tujuan Pemilu itu tercapai dan semua komponen pendukung pelaksanaan Pemilu berjalan efektif tanpa menimbulkan eksekusi atau akibat buruk yang lebih besar yang ditanggung oleh masyarakat" maka hal ini dapat dijadikan indikator bahwa pelaksanaan Pemilu tersebut efisien.

5. Pengisian Jabatan Kepala dan Wakil Kepala Daerah

Menurut Bagir Manan, jabatan adalah lingkungan kerja tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan akan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi. Kumpulan atau keseluruhan jabatan atau lingkungan kerja tetap inilah yang mewujudkan suatu organisasi. Dengan Perkataan lain, organisasi tidak lain dari kumpulan jabatan atau lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi. Keseluruhan fungsi dari semua jabatan atau lingkungan kerja tetap tersebut akan mencerminkan tujuan organisasi⁸⁷.

Menurut Logeman, Negara dalam bentuk penjelmaan sosialnya adalah organisasi yaitu suatu perikatan fungsi-fungsi. Maka dengan fungsi dimaksudkan suatu lingkungan kerja yang terperinci dalam rangkaian keseluruhan. Dalam hubungannya dengan Negara ia disebut jabatan. Negara adalah organisasi jabatan. Negara berisi berbagai jabatan atau

⁸⁷Bagir Manan, 2000, *Teori dan Politik Konstitusi*. Jakarta: Direjen Dikti Depdiknas, hlm. 40

lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi untuk mencapai tujuan Negara⁸⁸.

Jabatan beserta fungsi-fungsi yang melekat atau dilekatkan padanya bersifat abstrak dan statis. Agar jabatan beserta fungsi-fungsi tersebut menjadi kongkrit dan bergerak mencapai sasaran atau tujuan, harus ada pemangku jabatan yaitu para pejabat, sebagai orang perorang (*natuurlijkpersoon*) yang duduk atau didudukkan dalam suatu jabatan dengan tugas dan wewenang (*taak en bevoegdheid*) untuk merealisasikan berbagai fungsi jabatan tertentu. hubungan pemangku jabatan sebagai personifikasi jabatan tidak berlaku terus menerus, tetapi hanya selama dia memangku suatu jabatan. Jadi tugas dan wewenang tidak melekat pada pemangku jabatan namun pada jabatan. Jabatan itu konsep abstrak sehingga tidak dapat bertindak. Oleh karena itu agar jabatan dapat bertindak harus ada perantara yaitu manusia sebagai pemangku jabatan⁸⁹.

Tindakan seorang pemangku jabatan atau disingkat pejabat. Hanya mengikat jabatan apabila dia melakukan tindakan jabatan (*amtshandeling*), yaitu tindakan yang dilakukan dalam kualitasnya sebagai pejabat. Agar dapat dibedakan dari tindakan pribadi (*prive handeling*), maka digunakan alat-alat formal seperti; nama jabatan, cap jabatan, kertas jabatan, sampul jabatan, tanda tangan ketua dan sekretaris, dan

⁸⁸JHA. Logeman, 2008. *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*. Edisi Terjemahan, Jakarta: Penerbit Ichtiar Baru-Van Hoeve, hlm 117

⁸⁹Harun Alrsyid, 1999. *Pengisian Jabatan Presiden*, Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti, hlm. 5

sebagainya. Jadi pada tindakan jabatan, pemangku jabatan tidak bertindak atas namanya sendiri, namun atas nama jabatan yang diwakilinya. Meskipun, tindakan jabatan seringkali dianggap sebagai tindakan sipemangku jabatan⁹⁰.

Agar tugas dan wewenang pejabat dapat dilaksanakan dalam suatu tindakan kongkrit dan dapat dipertanggungjawabkan (baik secara politik, hukum, atau sosial), kepada pejabat dibekali dengan hak dan kewajiban (*recht and plicht*) tertentu. Antara tugas wewenang disatu pihak dan hak kewajiban dipihak lain mempunyai hubungan yang bersifat fungsional satu sama lain. Penentuan tugas dan wewenang akan menjadi pengukur apakah hak dan kewajibannya sudah dijalankan sebagaimana mestinya atau telah terjadi tindakan melampaui wewenang (*detournement de pouvoir*) atau telah terjadi penyalahgunaan wewenang (*misbruik van recht*). Sebaliknya hak dan kewajiban memungkinkan pejabat atau pemangku jabatan melakukan tindakan-tindakan hukum atau tindakan hukum kongkrit tertentu (*rechten en feitelijke handelingen*). Tanpa hak dan kewajiban, segala tugas dan wewenang tidak dapat diwujudkan secara kongkrit (dalam bentuk tindakan-tindakan). Dan segala sesuatu yang tidak diwujudkan dalam suatu bentuk tindakan kongkrit, tidak akan dapat dipertanggungjawabkan atau dimintakan pertanggungjawaban (secara politik, hukum, sosial dan lain-lain). Untuk memungkinkan fungsi-fungsi yang melekat atau dilekatkan pada jabatan dapat terlaksana, harus ada

⁹⁰*Ibid*, hlm 6

pemangku jabatan atau pejabat yang menjalankan fungsi–fungsi tersebut. Hal ini membawa konsekuensi selain ada pemangku jabatan harus ada pranata pengisian jabatan⁹¹.

Menurut Harun Alrasyid, pengisian jabatan dapat dilakukan dengan cara pengangkatan, pemilihan, pewarisan yang sifatnya turun temurun, penggiliran atau rotasi, pemangkuan karena jabatan (*ex officio*) dan lain sebagainya. Adapun menurut Joenirto, cara penunjukan wakil-wakil rakyat yang akan duduk di dalam badan perwakilan mengenal cara penunjukan berdasarkan pemilihan umum oleh rakyat yang berhak bersuara atau dengan cara lain yaitu misalnya dengan cara pengangkatan. Cara pemilihan wakil rakyat sendiri dapat dibedakan pula menjadi dua cara yaitu, secara langsung atau bertingkat. Pemilihan wakil rakyat secara langsung yaitu apabila wakil rakyat yang duduk dalam badan perwakilan langsung dipilih oleh rakyat sendiri. Sedangkan, apabila rakyat hanya memilih wakil yang kemudian wakil-wakil ini memilih lebih lanjut lagi wakil-wakil yang akan duduk di dalam badan perwakilan, maka sistem ini disebut pemilihan dengan cara bertingkat⁹².

Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), pejabat dalam arti luas dapat dibedakan antara pejabat yang diangkat (*appointed officials*) dan pejabat yang dipilih (*elected officials*). Pejabat yang dipilih dapat direkrut melalui

⁹¹ Bagir Manan, 2000, *Teori dan Politik Konstitusi*. Jakarta: Direjen Dikti Depdiknas. Hlm.41

⁹² Joenirto, 2000. *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm 26.

proses (1) pemilihan langsung oleh rakyat (*directly elected by the peoples*); (2) pemilihan langsung oleh rakyat tetapi tidak disebut sebagai pemilihan umum; (3) pemilihan tidak langsung atau semi-langsung, yaitu melalui dewan pemilih, '*electoral college*', '*ahlul halli wa alaqdh*', atau yang disebut dengan nama lain; atau (4) pemilihan tidak langsung melalui lembaga perwakilan, seperti DPR (parlemen). Sedangkan pejabat yang direkrut melalui pengangkatan adalah jabatan kepegawaian, baik sipil maupun militer, sebagaimana diatur dalam undang-undang yang mengatur masing-masing⁹³.

Selain pejabat yang dipilih secara langsung melalui pemilihan umum ataupun bukan pemilihan umum, sebenarnya, ada pula pejabat yang dipilih secara tidak langsung, tetapi bukan melalui lembaga perwakilan rakyat. Praktik pemilihan presiden di Amerika Serikat adalah contoh mengenai pemilihan melalui "*electoral college*" yang sering menghasilkan perbedaan antara jumlah "*electoral votes*" dengan "*popular votes*". Dengan variasi yang berbeda, praktik "*electoral college*" di Amerika Serikat itu dapat dibandingkan dengan kebiasaan organisasi keagamaan di Indonesia, terutama Nahdhatul Ulama (NU) yang memilih Ketua Umum melalui pemilihan "*Ahlul halli wal'aqdh*", yaitu dengan cara memilih lebih dulu para utusan untuk mengadakan pemilihan dalam dewan pemilih. Meskipun tidak menggunakan istilah "*ahlu alhalli wal'aqdh*", Ketua Umum PP Muhammadiyah juga menggunakan mekanisme yang sama, yaitu para

⁹³Jimly Asshiddiqie, 2015, *Liberalisasi Sistem Pengisian Jabatan Publik*, Jurnal Konferensi Hukum Tata Negara ke-2 di UNAND, Padang.

anggotanya memilih dulu utusan-utusan untuk memilih dari antara mereka menjadi Ketua Umum. Namun, di Indonesia, mekanisme demikian tidak dipakai untuk mengisi jabatan-jabatan kenegaraan⁹⁴.

Proses penggantian kepala daerah atau wakil kepala daerah yang berhalangan tetap atau meninggal dunia alur dan mekanismenya sudah dijelaskan dalam Pasal 176 UU No 10/2016 Pilkada.

- (1) Dalam hal Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota berhenti karena meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan, pengisian Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota dilakukan melalui mekanisme pemilihan oleh DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota berdasarkan usulan dari Partai Politik atau gabungan Partai Politik pengusung.
- (2) Partai Politik atau gabungan Partai Politik pengusung mengusulkan 2 (dua) orang calon Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui Gubernur, Bupati, atau Walikota, untuk dipilih dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah..
- (3) Dalam hal Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota berasal dari calon perseorangan berhenti karena meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan, pengisian Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota dilakukan melalui mekanisme pemilihan masing-masing oleh DPRD Provinsi dan

⁹⁴ *Ibid.*

DPRD Kabupaten/Kota berdasarkan usulan Gubernur, Bupati, dan Walikota

- (4) Pengisian kekosongan jabatan Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota dilakukan jika sisa masa jabatannya lebih dari 18 (delapan belas) bulan terhitung sejak kosongnya jabatan tersebut. (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengusulan dan pengangkatan calon Wakil Gubernur, calon Wakil Bupati, dan calon Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dalam Peraturan Pemerintah
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengusulan dan pengangkatan calon Wakil Gubernur, calon Wakil Bupati, dan calon Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara tanpa melalui usulan DPRD jika didakwa melakukan tindak pidana korupsi.⁹⁵ Pemberhentian sementara kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tersebut dilakukan oleh Presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta oleh Menteri untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.⁹⁶ Jika terbukti melakukan tindak pidana korupsi berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah

⁹⁵ Pasal 83 ayat (1) UU 23/2014

⁹⁶ Pasal 83 ayat (1) UU 23/2014

diberhentikan tanpa melalui usulan DPRD.⁹⁷ Pemberhentian ini dilakukan oleh Presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta oleh Menteri untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.⁹⁸ Namun, apabila ternyata setelah melalui proses peradilan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diberhentikan sementara itu terbukti tidak bersalah berdasarkan putusan pengadilan, maka paling lambat 30 hari terhitung sejak diterimanya pemberitahuan putusan pengadilan, Presiden mengaktifkan kembali gubernur dan/atau wakil gubernur yang bersangkutan, dan Menteri mengaktifkan kembali bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota yang bersangkutan.⁹⁹ Apabila setelah diaktifkan kembali kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah ternyata terbukti bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, Presiden memberhentikan gubernur dan/atau wakil gubernur dan Menteri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota. Akan tetapi, jika setelah diaktifkan kembali ternyata terbukti tidak bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, Presiden merehabilitasi gubernur dan/atau wakil gubernur dan Menteri merehabilitasi bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.¹⁰⁰

⁹⁷ Pasal 83 ayat (1) UU 23/2014

⁹⁸ Pasal 83 ayat (2) UU 23/2014

⁹⁹ Pasal 84 ayat (1) UU 23/2014

¹⁰⁰ Pasal 84 ayat (2) UU 23/2014

Mekanisme Penggantian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah yang Tersandung Korupsi Apabila kepala daerah diberhentikan sementara karena didakwa melakukan tindak pidana korupsi, maka wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewenangan kepala daerah sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.¹⁰¹ Namun, apabila gubernur diberhentikan sementara dan tidak ada wakil gubernur, Presiden menetapkan penjabat gubernur atas usul Menteri.¹⁰² Sedangkan, apabila bupati/wali kota diberhentikan sementara dan tidak ada wakil bupati/wakil wali kota, Menteri menetapkan penjabat bupati/wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.¹⁰³ Menyinggung kutipan tersebut, bagaimana jika keduanya yang diberhentikan sementara? Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara, Presiden menetapkan penjabat gubernur atas usul Menteri dan Menteri menetapkan penjabat bupati/wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.¹⁰⁴ Sedangkan jika diberhentikan karena terbukti melakukan tindak pidana korupsi berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, maka mekanisme penggantinya sama dengan penggantian kepala daerah yang meninggal dunia atau berhalangan tetap yang telah dijelaskan di atas

¹⁰¹ Pasal 86 ayat (1) UU 23/2014

¹⁰² Pasal 86 ayat (2) UU 23/2014

¹⁰³ Pasal 86 ayat (3) UU 23/2014

¹⁰⁴ Pasal 86 ayat (5) UU 23/2014

6. Pemilihan Kepala Daerah dengan 1 (satu) Pasangan Calon (calon Tunggal)

Kendati masih sangat minimnya terori-teori terkait dengan pasangan calon tunggal dalam pemilihan Kepala Daerah di Indonesia, izinkan calon peneliti menguraikan beberapa perspektif yang berkaitan langsung sebagai berikut :

- a. Perspektif yuridis normatif terhadap pencalonan tunggal dalam pemilukada.

Konfigurasi politik yang bergulir pada akhir kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) berdampak krusial terhadap proses otonomi daerah di Indonesia. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) periode 2009-2014 pada akhir jabatannya menetapkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang dilaksanakan secara tidak langsung atau melalui pemilihan yang ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Praktis, Undang-Undang tersebut menuai banyak resistensi dari berbagai kalangan, terutama oleh masyarakat yang tidak menginginkan lagi praktik demokrasi yang lemah seperti yang pernah terjadi selama pemerintahan Soeharto di bawah rezim orde baru yang otoriter. Menanggapi disahkannya UU tersebut, Presiden SBY pada 2 Oktober 2015 kemudian mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Penerbitan Perpu

tersebut tidak sedikit menimbulkan kritikan terkait makna keadaan genting dan hal ikhwal yang memaksa.

Namun terlepas dari kondisi tersebut, Presiden SBY mengeluarkan Perpu No. 1 Tahun 2014 dengan pertimbangan untuk menyelenggarakan proses pemilihan kepala daerah yang lebih baik lagi. Substansi di dalamnya mengatur uji publik kepala daerah, penghematan dan pemotongan anggaran, pembatasan kampanye, dan beberapa perbaikan lain seperti terselenggaranya asas akuntabilitas dalam pelaksanaan pilkada. Perpu No. 1 Tahun 2014 selanjutnya disetujui oleh DPR dengan ditetapkan dalam UU Nomor 1 Tahun 2015 yang kemudian dilakukan perubahan menjadi UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Pilihan untuk melangsungkan pemilihan kepala daerah secara langsung tidak terlepas dari norma yang termaktub dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menghendaki pemilihan secara demokratis. Mengkhidmati kata demokratis, tidak ada indikator yang mampu mendefinisikan apakah pemilihan langsung dapat dikatakan demokratis sedangkan pemilihan yang dilakukan secara tidak langsung dikatakan tidak demokratis. Namun, pilihan makna demokrasi yang ditetapkan oleh masyarakat melalui wakil-wakilnya di parlemen menjatuhkan pilihan makna demokratis pada proses

pemilihan secara langsung dengan pemilihan umum oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, dengan alasan untuk mewujudkan penataan sistem pemilihan umum yang lebih baik lagi. Sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 terkait uji materiil UU nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, memutuskan bahwa pemilihan umum legislatif dan eksekutif dilakukan secara serentak pada tahun 2019. Pemilihan pada aras lokal juga termasuk di dalam ranah pemilihan umum dan oleh sebab itu KPU menyelenggarakan pemilihan kepala daerah secara serentak guna memberikan makna tersendiri bagi reformasi kepemiluan di Indonesia.

Demi terwujudnya proses pemilu serentak, pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Pilkada) dilakukan dalam tiga tahap. Tahap pertama diselenggarakan pada tanggal 9 Desember 2015 untuk kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memasuki Akhir Masa Jabatan (AMJ) 2015 dan semester pertama 2016. Tahap kedua dilaksanakan pada Februari 2016 untuk AMJ semester kedua tahun 2016 dan 2017. Tahap ketiga dilaksanakan pada Juni 2018 untuk daerah yang AMJ tahun 2018 dan 2019. Secara bertahap, pilkada serentak ini akan digunakan sebagai model

Pilkada serentak pada tahun 2024¹⁰⁵. Pada tahapan pertama Pilkada serentak pada tanggal 9 Desember 2015 diikuti oleh 9 provinsi, 36 kota dan 224 kabupaten di seluruh Indonesia.

Apabila melihat secara yuridis normatif maka haruslah dilihat dari hirarki peraturan perundangan mulai dari yang tertinggi sebagai grandnorm hingga peraturan – peraturan organis yang ada dibawahnya. Dalam hal ini terdapat 2 peraturan yang dijadikan tolak ukur dalam hal calon tunggal dalam pilukada, yaitu Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati Dan/Atau Walikota dan Wakil Walikota dengan Satu Pasangan Calon, Serta Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum nomor 14 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota dengan Satu Pasangan Calon, sebagai berikut :

1. Pasal 18 (4) UUD NRI 1945 :

“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing – masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.”

¹⁰⁵ Komisi Pemilihan Umum, “Majalah Suara Komisi Pemilihan Umum (KPU)” Edisi III Maret- April 2015, hlm:4

2. Pasal 3 huruf a PKPU nomor 14 Tahun 2015, Pemilihan 1 (satu) Pasangan Calon dilaksanakan dalam hal memenuhi kondisi, apabila :

“a. setelah dilakukan penundaan, dan sampai dengan berakhirnya masa perpanjangan pendaftaran, hanya terdapat 1 (satu) Pasangan Calon yang mendaftar, dan berdasarkan hasil penelitian, Pasangan Calon tersebut dinyatakan memenuhi syarat”

3. Pasal 14 ayat (1) PKPU nomor 13 Tahun 2018 :

“Sarana yang digunakan untuk memberikan suara pada Pemilihan 1 (satu) Pasangan Calon menggunakan surat suara yang memuat 2 (dua) kolom yang terdiri atas 1 (satu) kolom yang memuat foto Pasangan Calon dan 1 (satu) kolom kosong yang tidak bergambar”.

Menurut *Legal Argument* dari penulis, Ketentuan dari Pasal 18 (4) UUD NRI 1945 secara implisit sebenarnya menunjuk Jabatan Gubernur, Bupati dan Walikota sebagai Jabatan yang harus diisi oleh seseorang (person) kemudian memberikan kesempatan yang lebih terbuka kepada person (calon kepala daerah), dalam artian tidak mengharuskan kolom kosong dapat disandingkan dengan pasangan calon.

Teori *person centered* atau sering juga di sebut teori *client centered* merupakan salah satu cabang teori humanistik yang

dikembangkan oleh Carl R. Roger. Rogers dalam teori ini menunjukkan kepercayaan yang mendalam pada manusia. Rogers percaya manusia mampu bersosialisasi dan bergerak maju, berjuang untuk berfungsi penuh. Rogers menentang apa yang disebut sebagai keputusasaan dan ketidakberdayaan dalam pandangan psikoanalitik tentang manusia dan di lain pihak menentang konsepsi menerima apa adanya seperti yang digambarkan dalam *behaviorisme*. Psikologi humanistik lebih penuh harapan dan optimistik terhadap manusia. Teori ini berpusat pada diri person.¹⁰⁶ Dari teori ini, peneliti tentu sependapat bahwa *person centered* yang pada intinya menunjukkan kepercayaan yang mendalam pada manusia dan menentang keputusasaan dan ketidakberdayaan. Dalam kaitan pilkada calon tunggal dimana mekanisme pemilihan melalui kolom kosong kami pandang sebagai bentuk ketidakpercayaan pada manusia. Pemilih disajikan pilihan yang bukan merupakan subjek hukum atau pemangku kepentingan dan sudah barang tentu ini merupakan bentuk keputusasaan dan ketidakberdayaan untuk melahirkan kompetisi yang hakiki.

Sudah menjadi pengertian umum bahwa hukum merupakan suatu sistem tertentu dalam menjalankan pelaksanaan atas serangkaian kekuasaan yang ada pada lembaga. Untuk menjalankan rangkaian kekuasaan tersebut telah disebutkan

¹⁰⁶Aprilia riska dwi kurniandani, 2017, Teori-Teori Konseling, <https://apriliariskadwikurniandani.wordpress.com/carl-r-roger-teori-person-centered>, diakses 25 Mei 2018.

dibutukannya suatu hukum, suatu hukum tersebut juga membutuhkan subyek hukum sebagai suatu sarana dan prasarana atas terlaksananya hukum.

Pengertian subyek hukum Subyek Hukum adalah sesuatu yang menurut hukum yang memiliki hak dan kewajiban yang memiliki kewenangan untuk bertindak untuk melakukan perbuatan hukum. Subyek hukum merupakan pendukung hak menurut kewenangan atau kekuasaan yang nantinya akan menjadi pendukung sebuah hak. Undang-undang membagi subyek hukum menjadi dua bagian, yakni sebagai berikut :

1. Manusia / orang pribadi (*naturlijke persoon*) yang sehat rohaninya/ jiwanya, dan tidak dibawah pengampuan.
2. Badan hukum (*rechts persoon*)¹⁰⁷

Dari penjabaran di atas, berikut ini pengertian dari subyek hukum yang dikemukakan oleh beberapa ahli, meliputi :

1. Prof. Subekti, menyebutkan bahwa subyek hukum merupakan pendukung dari hak dan kewajiban yang ada.
2. Riduan Syahrani, subyek hukum merupakan pembawa hak atau subyek di dalam hukum
3. Prof. Sudikno, subyek hukum merupakan segala sesuatu yang mendapat hak dan kewajiban dari hukum.

¹⁰⁷Anjar Pramudya, Aprilla Putrikasari, Berlianna Indah Permata, Destika Fizriani, 2016, Subyek Hukum, http://aprillaputrikasari.blogspot.co.id/2016/03/subyek-hukum_83.html diakses 25 Mei 2018.

Dari ketiga pengertian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa subyek hukum adalah pemegang kekuasaan dari hak dan kewajiban yang berlaku menurut hukum. Dalam hukum Indonesia yang menjadi subyek hukum ialah manusia.

Salah satu jenis subyek hukum ialah manusia biasa. Manusia biasa sebagai subyek hukum memiliki hak dan mampu dalam menjalankan haknya oleh keberlakuan hukum yang berlaku. Keberlakuan hukum tersebut diatur dalam Pasal 1 KUH perdata yang menyatakan bahwa untuk menikmati hak kewarganegaraannya tidak tergantung kepada hak kewarganegaraannya, dan setiap manusia pribadi sesuai dengan hukum cakap bertindak sebagai subyek hukum.

Menurut Pasal 330 KUH Perdata (B.W), seseorang belum menjadi subyek hukum yang cakap sebelum berusia 21 tahun atau belum dewasa; Namun ketentuan Pasal 330 BW tersebut tidak berlaku, jika ia sudah menikah, maka orang tersebut dikategorikan dewasa, ketentuan tersebut juga diatur dalam Pasal 47 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, disebutkan untuk pria usia minimal 19 tahun dan wanita 16 tahun.

Sementara itu menurut hukum adat seseorang dapat dianggap cakap untuk melakukan perbuatan hukum sebagai subyek hukum, didasarkan pada kriteria jika ia sudah mandiri atau sudah bekerja, sudah menikah dan mempunyai tempat tinggal

terpisah dari orang tuanya. Sedangkan badan hukum sebagai subyek hukum berwenang melakukan tindakan hukum dilakukan oleh pengurusnya atas nama suatu badan hukum tersebut sesuai atau berdasarkan kewenangan yang ditentukan oleh anggaran dasar badan hukum tersebut.

Selanjutnya, menurut *legal opinion* dari penulis, secara normatif ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 melalui Pasal 18 (4) tidak memberikan jalan bagi kolom kosong disandingkan dengan Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam pemilihan baik Gubernur maupun Bupati/Walikota. Dan sejalan dengan hal tersebut, maka peraturan yang ada dibawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya sesuai dengan asas *Stufenbouw Theory*.

- b. Perspektif sosiologis terhadap pasangan calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Dalam hal menilai urgensi kolom kosong dalam pemilukada secara sosiologis, maka terdapat tiga hal yang dijadikan *legal reasoning* sebagai tolak ukurnya yaitu :

1. Praktek Politik Uang Dalam Pemilukada

Praktek *money politic* 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 argumen* dari penulis, bahwasanya fungsi dukungan parpol menjadikan lahan terbesar praktek *money politic* 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 *Legal Opinion* dari Penulis, kehadiran kolom kosong dalam pemilukada sebagai akibat dari politik transaksional terselubung dari parpol tertentu yang gagal mengusung kaderya untuk berkompetisi.

2. Degradasi peranan Partai Politik

Partai politik merupakan ikon utama demokrasi di Indonesia. Pengisian setiap jabatan politik dilakukan oleh dan melalui partai politik. Rekrutmen jabatan publik dilakukan melalui seleksi oleh anggota partai politik yang berada di lembaga perwakilan. Proses pembuatan keputusan-keputusan yang menyangkut hajat hidup orang banyak dan masa depan bangsa ditentukan oleh anggota partai politik karena tidak ada lagi anggota parlemen yang diangkat (Fraksi TNI/Polri dan Utusan Daerah dihapuskan). Ini berarti peran partai politik sangat penting dalam proses pematangan demokrasi dan perilaku berpolitik, atau di sisi lain justru melemahkan demokratisasi dan

menyuburkan semi otoritarian. Banyak masalah jika bicara tentang partai politik di Indonesia. Di tengah desakan reformasi yang memberi angin dan posisi “terhormat” pada partai politik, justru perform partai politik sejak era reformasi tidak pernah memuaskan rakyat. Potret politik Indonesia yang masih carut marut hingga kini, walau secara kelembagaan telah membawa perbaikan, salah satunya disebabkan oleh belum dewasanya elit partai politik kita dalam berpolitik. Kepentingan kelompok untuk meraih dan mempertahankan kekuasaan politik, masih sangat mendominasi tatanan nilai para kader partai politik. Sehingga tak jarang keputusan-keputusan politik lebih bersandar pada keuntungan politik apa yang bisa diraih dalam jangka panjang ketimbang disandarkan untuk menghasilkan suatu tatanan masyarakat yang baik.¹⁰⁸

Berkaitan degradasi partai politik, kondisi ini tak harus terjadi, bila parpol tersebut siap untuk berkompetisi. Justru sebaliknya, fenomena calon tunggal di Pilkada, semakin menunjukkan bila parpol di daerah tersebut telah gagal melakukan rekrutmen kader yang siap berkompetisi. Fenomena calon tunggal ini karena partai politik itu tidak siap untuk kompetisi dan menyiapkan kader-kadernya. Menurut peneliti, ini

¹⁰⁸ Donni Edwin dkk, 2005, *Pilkada Langsung Demokratisasi Daerah Dan Mitos Good Governance*, Jakarta: Partnership, hlm. 19.

adalah kegagalan partai politik dalam rekrutmen, persiapan kader-kader terbaiknya dalam pemilihan kepala daerah.

Dengan demikian urgensi kebutuhan terhadap kolom kosong dalam pilkada agar untuk tetap memberikan pilihan kepada masyarakat diperlukan mengingat hal yang dinamakan oleh penulis sebagai “Degradasi Peranan Parpol”. Kondisi parpol yang selalu fluktuatif tergantung dengan arah percaturan politik, menjadikan sering parpol terlihat tidak sehat dan melupakan fungsi intinya, yang akhirnya menjadikan kinerja dari parpol itu sangat diluar harapan, terlepas dari kualitas dari kader-kadernya ataukah mesin parpol itu sendiri. Bahwasanya kehadiran calon tunggal dalam pilkada langsung dalam jangka panjang diprediksi akan menyederhanakan jumlah partai secara natural sekaligus membuka mata parpol untuk menjalankan fungsinya dengan sebaik-baiknya.

Membatasi jumlah partai politik secara *doelmatigheid* dibenarkan, baik untuk pendidikan masyarakat maupun untuk penyelenggaraan negara atau pemerintahan. Dari segi pendidikan masyarakat, kebebasan membentuk partai politik dapat membawa masyarakat ke dalam suasana terpilah-pilah (sentrifugal) secara tajam untuk hal-hal yang tidak esensial (prinsipil). Pembatasan jumlah partai politik, mendorong masyarakat menyatukan diri menghindari perbedaan-perbedaan

yang kurang asasi (centrifetal). Dari segi penyelenggaraan negara atau pemerintahan, jumlah partai yang lebih kecil bermanfaat untuk menjamin dukungan politik yang besar dan homogen demi stabilitas pemerintahan. Bagi Indonesia, penyederhanaan jumlah partai didorong pula oleh pengalaman yang kurang memuaskan pada masa sistem multi partai.¹⁰⁹

3. Penurunan partisipasi masyarakat dalam Pemilu

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

Menurut *Legal argument* dari penulis sejalan dengan pendapat di atas, sifat kritis dan apatis yang ditunjukkan oleh pemilih, salah satunya didasarkan dengan adanya ketidakpercayaan terhadap partai politik ditambah tidak terakomodirnya kepentingan mereka.

Maka dengan adanya kolom kosong dalam pemilu, dapat meningkatkan partisipasi pemilih dengan penafsiran bahwa kolom kosong ini dapat menjadi pilihan alternatif bagi pemilih yang mengalami penurunan kepercayaan politik terhadap kandidat.

¹⁰⁹ Bagir Manan, 2006, Lembaga Kepresidenan Edisi Revisi, Yogyakarta: FH UII Press, hlm.24-25.

c. Perspektif HAM dan Demokrasi Terhadap Pasangan Calon Tunggal Dalam Pemilukada.

Dari perspektif Hak asasi Manusia, hadirnya kolom kosong dalam pemilukada merupakan bentuk dari pengaplikasian perlindungan HAM dalam bidang sipil dan politik.

Dalam *konvenan* 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 NRI Tahun 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 memilih kolom kosong maupun memilih kandidat karena esensinya adalah sama yaitu untuk memilih.

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 memilih kolom kosong, maka setidaknya-tidaknya menjadi salah satu bukti terwujudnya demokrasi yang baik.

Sedangkan menurut Muhammad Hasrul¹¹⁰ jika dalam artian demokrasi itu adalah sebuah pilihan, itu sebenarnya mencederai demokrasi. Menurutnya “Sebenarnya demokrasi suatu pemilihan, jika ada lawan yang menghadirkan suatu pilihan kandidat, nah jika kolom kosong terjadi itu sangat mencederai konteks pilkada Makassar,”

Namun dalam konteks HAM, kehadiran kolom kosong dalam pemilu tidak bertentangan dengan nilai HAM, namun justru mengakomodir HAM itu sendiri. Kehadiran kandidat tunggal justru memasung HAM dan nilai-nilai demokrasi yang terkandung filsafat bangsa.

C. Landasan Pemikiran

Kerangka pemikiran adalah suatu diagram yang menjelaskan secara garis besar alur logika berjalannya sebuah penelitian. Kerangka pemikiran dibuat berdasarkan pertanyaan penelitian (*research question*), dan merepresentasikan suatu himpunan dari beberapa konsep serta hubungan antara konsep-konsep tersebut.¹¹¹ Komponen utama pada

¹¹⁰ Hendrik, 2018, Pakar Sebut, Kolom Kosong Bisa Mencederai Pilkada Makassar, <http://www.inikata.com/pakar-sebut-kolom-kosong-bisa-mencederai-pilkada-makassar>, diunduh tanggal 27 Mei 2018.

¹¹¹ Gregor Polancic, “Empirical Research Method Poster”, 2007.

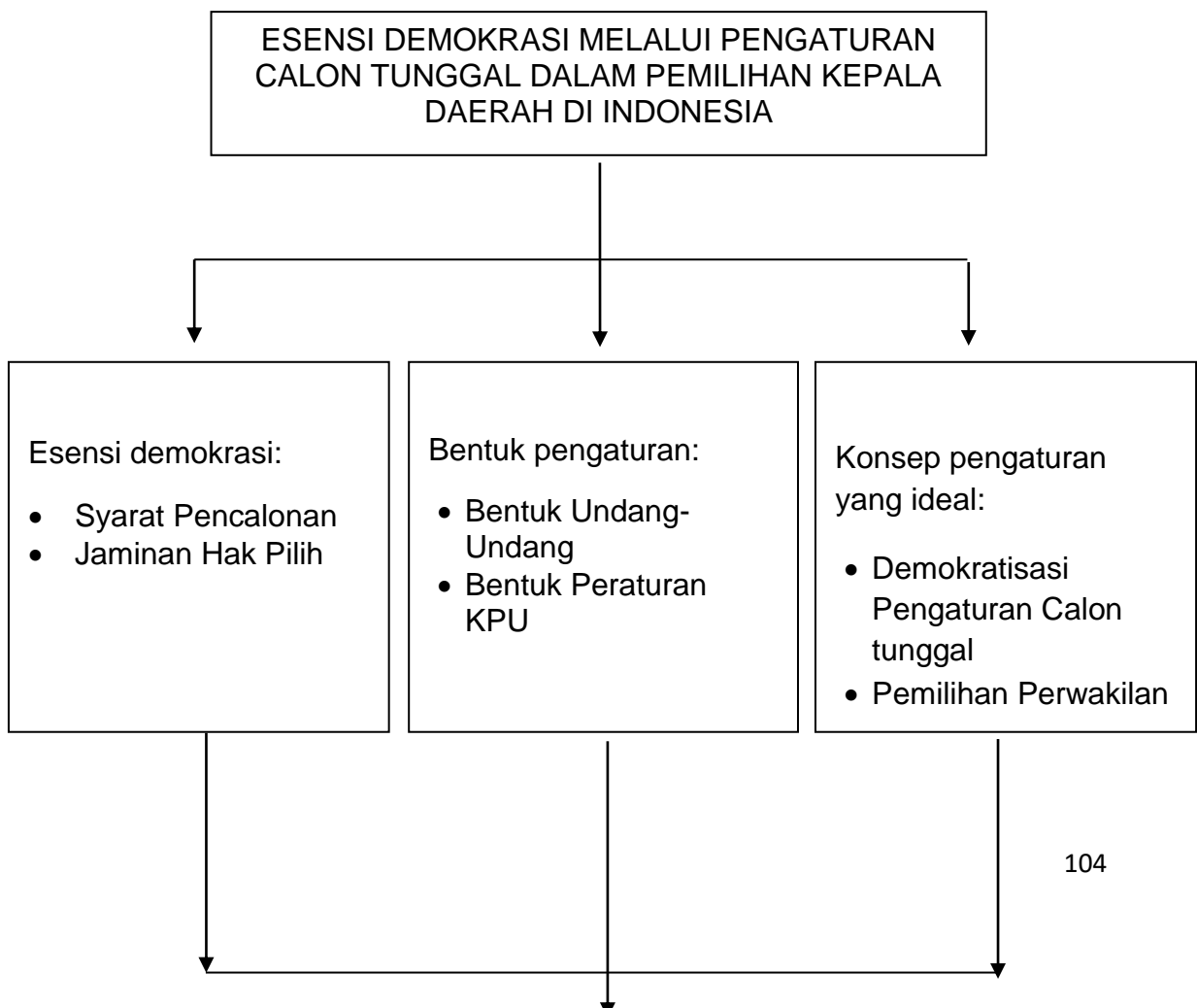
kerangka pemikiran yang dikembangkan Gregor Polancic, adalah *Independent Variables* (variabel bebas), *Dependent Variables* (variabel terikat), *Levels* (indikator dari variabel bebas yang akan diobservasi), *Measures* (indikator dari variabel terikat yang akan diobservasi).¹¹²

1. Variabel bebas (*independent variable*). Dalam penelitian ini variabel bebas ada tiga yang dapat didefinisikan sebagai berikut:
 - a) Esensi demokrasi dalam pengaturan calon tunggal pemilihan kepala daerah di Indonesia, dalam hal ini yang menjadi indikator adalah syarat pencalonan dan Jaminan hak pilih
 - b) Bentuk pengaturan pemilihan Kepala Daerah yang diikuti pasangan calon tunggal di Indonesia. Dalam hal ini yang menjadi indikator adalah Bentuk Undang-Undang dan Bentuk Peraturan KPU
 - c) Konsep pengaturan yang ideal pemilihan Kepala Daerah yang diikuti pasangan calon tunggal di Indonesia. Dalam hal ini yang menjadi indikator adalah Demokratisasi Pengaturan Calon tunggal dan Pemilihan Perwakilan
2. Sedangkan variabel terikat (*dependent variables*) dalam penelitian ini adalah mewujudkan jaminan hak pilih warga negara melalui reformulasi Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah Dengan Calon Tunggal.

¹¹² Gregor Polancic. *Ibid*

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

Bagan Kerangka Pikir



D. Definisi Operasional

1. Pilkada 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 Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.
2. Syarat Pencalonan adalah syarat pencalonan kepala daerah dalam pemilihan kepala daerah
3. Jaminan Hak Pilih adalah hak rakyat untuk memilih dan dipilih dalam pemilihan kepala daerah.
4. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 adalah Putusan yang memberlakukan adanya calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah.

5. Calon tunggal adalah Pemilihan kepala daerah dengan 1 (satu) pasangan calon.
6. Kolom Kosong adalah mekanisme pemungutan suara pada Pemilihan 1 (satu) pasangan calon yang memuat foto pasangan calon dan 1 (satu) kolom kosong yang tidak bergambar.
7. Konsep/Model Pengaturan kolom kosong yang Ideal adalah suatu konsep/model pengaturan yang merupakan koreksi serta penyempurnaan terhadap konsep/model pengaturan kolom kosong dalam PemiluKada yang ada selama ini.
8. 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 pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dengan satu pasangan calon di Indonesia.
9. Bentuk Undang-Undang adalah pengaturan terkait calon tunggal dalam undang-undng yang diterbitkan oleh Presiden bersama dengan DPR
10. Bentuk Peraturan PKPU adalah pengaturan terkait pengaturan calon tunggal yang diterbitkan oleh KPU
11. Demokratisasi Pengaturan Calon tunggal adalah kesesuaian nilai-nilai demokrasi terhadap hadirnya calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah

12. Pemilihan Perwakilan adalah pemilihan kepala daerah calon tunggal yang dilakukan secara perwakilan di DPRD setelah pemilihan langsung tidak memperoleh pemenang

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum yang bersifat normatif. Penelitian ini dilakukan dengan mengkaji konsep, doktrin dan teori (asas-asas hukum) serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada, yang memiliki kaitan logis pada konstruksi filosofis mengenai Pengaturan Calon Tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia.

B. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian adalah metode atau cara yang digunakan dalam melaksanakan penelitian ini nantinya. Dari ungkapan konsep tersebut jelas bahwa yang dikehendaki adalah suatu informasi dalam bentuk kajian hukum yang dikaji secara mendalam, komprehensif dan interdisipliner. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dilakukan untuk menelaah materi hukum dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengaturan calon tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia. Pendekatan ini digunakan untuk menjawab permasalahan pertama, kedua, dan ketiga

Pendekatan konsep (*conceptual approach*). Pendekatan ini digunakan untuk memahami dan mengkaji konsep-konsep kewenangan pengaturan calon tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia.