

DISERTASI

**REKONSTRUKSI PENGATURAN SISTEM PEMILIHAN KEPALA
DAERAH DI INDONESIA (Analisis Pemilihan Kepala Daerah Yang
Hanya Diikuti Satu Pasangan Calon)**

*Reconstruction of the Regulating Regional Head Election System in
Indonesia (Analysis of Regional Head Elections Followed by Only
One Candidate Pair)*



**ADEH DWI PUTRA. M
B013171026**

**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

HALAMAN JUDUL

**REKONSTRUKSI PENGATURAN SISTEM PEMILIHAN KEPALA DAERAH
DI INDONESIA
(Analisis Pemilihan Kepala Daerah Yang Hanya Diikuti Satu Pasangan Calon)**

DISERTASI

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Doktor

Program Studi:

ILMU HUKUM

Disusun dan Diajukan Oleh:

ADEH DWI PUTRA. M

B01371026

Kepada:

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

PENGESAHAN DISERTASI

**REKONSTRUKSI PENGATURAN SISTEM PEMILIHAN
KEPALA DAERAH DI INDONESIA
(Analisis Pemilihan Kepala Daerah Yang Hanya
Di Ikuti Satu Pasangan Calon)**

Disusun dan diajukan oleh:

**ADEH DWI PUTRA. M
B013171026**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal, 26 Desember 2022 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,
Promotor,

Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H.
NIP 196409101989031004

Ko-Promotor,

Ko-Promotor,

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

Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H., M.A.P.
NIP 198104182002121004

Ketua Program Studi S3 Ilmu Hukum,

Dekan Fakultas 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 PENELITIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Adeh Dwi Putra. M

NIM : B013171026

Program Studi : S3 Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa disertasi yang berjudul :

“REKONSTRUKSI PENGATURAN SISTEM PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA (Analisis Pemilihan Kepala Daerah Yang Hanya Di Ikuti Satu Pasangan Calon)”

adalah karya ilmiah saya sendiri dan sepanjang pengetahuan saya di dalam naskah disertasi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan/ditulis/diterbitkan sebelumnya, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari terbukti dan/atau dapat dibuktikan bahwa naskah disertasi ini sebagian atau keseluruhan merupakan hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut dan diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, Desember 2022

Yang membuat pernyataan,



ADEH DWI PUTRA. M

PRAKATA

Alhamdulillah Rabbil 'Alamiin, Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah S.W.T. atas segala limpahan berkat, rahmat, dan hidayah-Nya kepada penulis, sehingga penulisan naskah Disertasi yang berjudul: “REKONSTRUKSI PENGATURAN SISTEM PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA (Analisis Pemilihan Kepala Daerah Yang Hanya Diikuti Satu Pasangan Calon)” dapat penulis rampungkan. Shalawat dan Salam senantiasa tercurahkan kepada Rasulullah Muhammad S.A.W. sebagai suri tauladan bagi umat manusia.

Penyelesaian tulisan ini, saya sangat menyadari bahwa banyak do'a, dukungan, dan bantuan dari semua pihak. Pada kesempatan ini, saya ingin mengucapkan terimakasih kepada kedua orangtua penulis, dr. H. Makmur Mattinetta M, Mars dan Rosnawati. Selanjutnya istri saya dr. Iswina Reniarti B, Sp.PD dan kedua anak-anak saya Muhammad Keenan Alfarizqi A, Muhammad Keanu Alfarazel dan Kepada mertua saya (Alm) Prof. Dr. Baharuddin Tippe, dan Hj. Andi Tungke serta kakak dan adik kandung saya Rizki Pratama M, STP.,M.Si dan Muh. Tri Utama M, S.H, dan ipar saya Dr. Fiskia Rera Baharuddin. S.T.,M.T dan Dr. Ichsan Invanni Baharuddin, S.T.,M.Sc

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa naskah disertasi ini masih jauh dari kesempurnaan, namun berkat bimbingan, arahan dan motivasi dari Tim Promotor dan Tim Penguji, sehingga naskah disertasi ini dapat terselesaikan. Oleh karena itu, dengan penuh kerendahan hati, penulis menyampaikan

ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang terhormat dan amat terpelajar Bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H. selaku Promotor, Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P. dan Bapak Dr. Muh. Hasrul, S.H.,M.H.,M.A.P selaku Ko-Promotor, yang penuh ketulusan dan keikhlasan telah meluangkan waktu memberikan arahan, bimbingan dan masukan dalam proses penulisan disertasi ini hingga selesai. Penghargaan dan rasa hormat penulis sampaikan kepada Tim Penguji yang terhormat dan amat terpelajar: Bapak Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S. Bapak Prof. Dr. H. M. Djafar Saidi, S.H.,M.Hum. Ibu Prof. Dr. Marwaty Riza, S.H., M.H., dan Bapak Dr. Ansori Ilyas, S.H., M.H.yang telah memberikan masukan, koreksi dan arahan sehingga memperkaya substansi penulisan disertasi ini. Semoga Allah S.W.T. memberikan pahala yang berlipat ganda atas segala kontribusi pemikiran yang diberikan selama ini. Aamiin.

Ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya penulis sampaikan kepada yang amat terpelajar: Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc. selaku Rektor Universitas Hasanuddin; Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin; Ibu Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si. selaku Ketua Prodi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya atas kesempatan yang diberikan kepada Penulis untuk menimba ilmu pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Unhas, serta kepada Bapak/Ibu Guru Besar dan Dosen yang telah mencurahkan ilmu pengetahuan kepada penulis

selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Unhas. Ucapan terima kasih penulis haturkan juga kepada para Pegawai Tata Usaha Fakultas Hukum Unhas, terutama pak Uly, pak Abd. Hakim dan pak Hasan yang telah banyak membantu dalam pelayanan administrasi akademik yang profesional, ramah, santun dan mengesankan selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Unhas.

Penulis menyampaikan pula ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak/Ibu teman seperjuangan sesama mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Unhas, khususnya angkatan 2017 ganjil, kelas A dan kelas B yaitu: Dr. Nurisnah Hanafi, Dr. Imran, Dr. Ansar, Dr. Handar, Dr. Amrianto, Kamal, Dr. Sunardi, Dr. Mustawa, Abdurrahim, Dr. Syafaat, Dr. Imam Basofi, Dr. Adrian, Dr. Amiruddin, Dirga, Octo, Musakkir, Dr. Dr. Darmawaty, Dr. Nurul Miqat, Dr. Rafika, Maemanah, Dr. Mira, Dr. A.Riri, alm. Puspita dan alm. Nurdiana Tajuddin.

Akhir kata dari lubuk hati yang paling dalam penulis ucapkan terima kasih yang tak terhingga untuk semua pihak yang tak dapat penulis sebut satu demi satu yang telah membantu baik secara moril maupun materiil, semoga Allah SWT membalasnya dengan limpahan rahmat dan ridha-Nya kepada kita semua. Aamiin YRA.

Semoga dengan hadirnya disertasi ini dapat memberi manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan.

Makassar, Desember 2022

Adeh Dwi Putra. M

ABSTRAK

ADEH DWI PUTRA. M. Rekonstruksi Pengaturan Sistem Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia (Analisis Pemilihan Kepala Daerah Yang Hanya Di Ikuti Satu Pasangan Calon), dibimbing oleh Aminuddin Ilmar, Hamzah Halim dan Muh Hasrul.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan menjelaskan bagaimana konstruksi hukum pengaturan sistem pemilihan kepala daerah yang hanya di ikuti satu pasangan calon kepala daerah di Indonesia; mengetahui dan memahami sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia yang hanya di ikuti satu pasangan calon; dan menemukan konsep pengaturan sistem pemilihan kepala daerah yang hanya diikuti satu pasangan calon yang ideal di Indonesia.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif mencakup penelitian terhadap prinsip-prinsip dasar yang tertuang dalam Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan hukum nasional dengan menggunakan pendekatan filosofis, pendekatan sejarah, pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan analisis.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa 1) Terdapat perubahan mekanisme pemilihan kepala daerah (Pilkada), jika pilkada serentak yang pertama kali pada tahun 2015 satu pasangan calon didesain seperti referendum dengan pilihan “Ya” dan “Tidak”), maka ketentuan Pasal 54C Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pilkada tersebut yang hanya diikuti satu pasangan calon yang melawan kotak kosong telah melunturkan prinsip kontestasi dan partisipasi dalam Pilkada karena dinilai tidak fair. 2) Keberadaan satu pasangan calon menyebabkan berkurangnya nilai demokrasi dikarenakan tidak mencerminkan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) yang berintegritas yang dilaksanakan berdasarkan pada asas-asas pemilu yang demokratis. 3) Bahwa pilkada langsung bukanlah satu-satunya indikator demokrasi di Indonesia. Idealnya, kepala daerah terpilih adalah orang-orang yang berkenaan di hati rakyat, dikenal dan mengenal daerah, serta memiliki ikatan emosional kuat terhadap rakyat.

Kata kunci : Rekonstruksi, Pemilihan Kepala Daerah, Satu Pasangan Calon.

ABSTRACT

ADEH DWI PUTRA. M. Reconstruction of the Regulating Regional Head Election System in Indonesia (Analysis of Regional Head Elections Followed by Only One Candidate Pair), supervised by Aminuddin Ilmar, Hamzah Halim and Muh Hasrul.

This study aims to analyze and explain how the legal construction of regulating the regional head election system is followed by only one pair of regional head candidates in Indonesia; know and understand the regional head election system in Indonesia which is only followed by one pair of candidates; and find the concept of regulating the regional head election system which is only followed by one ideal candidate pair in Indonesia.

The method used in this research is normative legal research including research on the basic principles contained in Pancasila, the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and national law using a philosophical approach, historical approach, approach to legislation, conceptual approach, and analytical approach.

The results of the study show that 1) There is a change in the mechanism of regional head elections, if the first simultaneous regional elections in 2015 one pair of candidates is designed as a referendum with the choices "Yes" and "No"), then the provisions of Article 54C of Law No. 10 of 2016 concerning the regional head election, which only followed one pair of candidates against the empty box, has undermined the principles of contestation and participation in the Pilkada because they are considered unfair. 2) The existence of one pair of candidates causes a decrease in the value of democracy because it does not reflect the integrity of the Regional Head Election which is carried out based on the principles of democratic elections. 3) Whereas direct local elections are not the only indicator of democracy in Indonesia. Ideally, the elected regional heads are people who are in the hearts of the people, are known and know the region, and have strong emotional ties to the people.

Keywords: Reconstruction, Regional Head Election, One Candidate Pair.

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	13
C. Tujuan Penelitian	14
D. Manfaat Penelitian	14
1. Manfaat Teoretis	14
2. Manfaat Praktis	15
E. Orisinalitas Penelitian	15
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	19
A. Landasan Teoretis	19
1. Teori Negara Hukum	19
2. Teori Kedaulatan	25
a. Teori Kedaulatan Rakyat	27
b. Teori Kedaulatan Negara	34
c. Teori Kedaulatan Hukum	37
d. Teori Kedaulatan Tuhan	41
3. Teori Demokrasi	44
a. Demokrasi Langsung (<i>direct democracy</i>)	46
b. Demokrasi Tak Langsung (<i>representative democracy</i>)	48
B. Landasan Konseptual	49
1. Konsep Pemilihan Umum Dalam Pemilihan Kepala Daerah	49

2.	Asas-Asas Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah	54
	a. Langsung	58
	b. Umum	60
	c. Jujur	60
	d. Rahasia	63
	e. Adil	65
3.	Hakikat Pemilihan Kepala Daerah Secara Demokratis	67
4.	Fungsi Pemilihan Umum Kepala Daerah	72
	a. Sebagai Sarana Legitimasi Politik	72
	b. Fungsi Perwakilan Politik	73
	c. Pemilihan Umum Sebagai Mekanisme Bagi Pergantian atau Sirkulasi Elit Penguasa	73
5.	Partai Politik Dalam Pemilihan Kepala Daerah	74
	a. Pengertian Partai Politik	74
	b. Tugas Partai Politik	75
	c. Fungsi Partai Politik	77
	d. Koalisi Partai Politik	84
6.	Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan	86
	a) Model Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan UU Nomor 1 Tahun 1945	89
	b) Model Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1948	90
	c) Model Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959	91
	d) Model Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan UU Nomor 18 Tahun 1965	92
	e) Model Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1974	93
	f) Model Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999	94
	g) Model Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004	95
	h) Model Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 2014	97
	i) Model Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan UU Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan	

	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang	97
j)	Model Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan UU Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas UU Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi UU dan UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi UU	98
C.	Kerangka Pemikiran	100
	1. Hubungan Antar Variabel dan Indikator	101
	2. Bagan Kerangka Pemikiran	103
D.	Definisi Operasional	104
BAB III	METODE PENELITIAN	107
A.	Tipe Penelitian	107
B.	Pendekatan Penelitian	107
C.	Sumber Bahan Hukum	108
D.	Metode Analisis Bahan Hukum	109
BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	110
A.	Kontruksi Pengaturan Sistem Pemilihan Kepala Daerah Secara Demokratis Yang Hanya Di Ikuti Satu Pasangan Calon Di Indonesia.....	110
	1. Pengaturan Sistem Pemilihan Kepala Daerah Satu Pasangan Calon	110
	2. Demokratis Pemilihan Kepala Daerah Satu Pasangan Calon	117
B.	Bentuk Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia Yang Hanya Di Ikuti Satu Pasangan Calon	131
	1. Pengisian Jabatan Kepala Daerah	131

2.	Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Serentak Nasional	150
3.	Kolom Kosong Dalam Pemilihan Kepala Daerah Menurut Ketentuan Perundang-undangan Di Indonesia	171
a.	Pemilihan Kepala Daerah Dengan Satu Pasangan Calon	171
b.	Analisis Ketentuan Pemilihan Dengan Satu Pasangan Calon Melawan Kolom Kosong	175
C.	Rekonstruksi Sistem Pemilihan Kepala Daerah Yang Hanya Diikuti Satu Pasangan Calon Yang Ideal Di Indonesia.....	185
1.	Penghapusan Ambang Batas Pencalonan Kepala Daerah Jalur Partai Politik	189
2.	Menurunkan Persentase Syarat Dukungan Calon Kepala Daerah Jalur Perseorangan Secara Proporsional	202
3.	Demokratisasi dan Konstitusionalitas Pemilihan Kepala Daerah Melalui DPRD	211
BAB V	PENUTUP	222
A.	Kesimpulan	222
B.	Saran	223

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Konstitusi Indonesia secara fundamental mengakui dan menjamin kedaulatan pada hakekatnya adalah milik rakyat. Hal ini disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945), menegaskan bahwa:

“kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Paham kedaulatan rakyat menyiratkan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara adalah rakyat dan rakyat pula yang menentukan corak dan cara pemerintahan diselenggarakan. Begitu juga dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang merupakan perwujudan dari paham kedaulatan rakyat. Secara ideal pemilihan bertujuan agar terselenggara perubahan kekuasaan pemerintah secara teratur, damai sesuai dengan mekanisme yang dijamin dan ditentukan oleh konstitusi.¹ Sebagai wujud dari ide kedaulatan rakyat, dalam sistem demokrasi harus dijamin bahwa rakyat terlibat penuh dalam merencanakan, mengatur, melaksanakan.² Pengejawantahan sistem demokrasi diimplementasikan melalui *reformasi electoral* dalam demokratisasi pemerintahan Indonesia dengan melakukan perubahan dari

¹ Mustafa Lutfi. 2010. *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia; Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*. UII Press: Yogyakarta., hlm. 115.

² Jimly Asshiddiqie. 1994. *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya Di Indonesia*. PT.Ichtiar Baru Van Hoeve: Jakarta., hlm. 292

sistem pemilihan tidak langsung (perwakilan) menjadi pemilihan langsung.

Hal ini ditegaskan dalam Pasal 6A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, bahwa:

“Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”.

Semangat dan tuntutan demokratisasi pemerintahan Indonesia tersebut telah berdampak pada tuntutan konstitusional dari pemerintah daerah untuk melakukan “penyesuaian” sistem pemilihan pada tingkat lokal atau daerah. Hal ini tergambar dengan adanya ketentuan pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 amandemen keempat yang mengisyaratkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara demokratis, yakni:

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

Ketentuan Pasal tersebut telah “ditafsirkan” sebagai sebuah perintah untuk melaksanakan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung, hal ini telah menjiwai semangat demokratisasi pemerintahan daerah yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana beberapa kali telah diubah , terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan salah satu langkah maju dalam mewujudkan demokrasi di

level lokal.³ Semangat dilaksanakannya pemilihan kepala daerah langsung adalah koreksi terhadap sistem demokrasi tidak langsung (perwakilan) di era sebelumnya, dimana Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), menjadi demokrasi yang berakar langsung pada pilihan rakyat (pemilih).⁴

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung adalah salah satu perwujudan instrumen demokrasi dalam rangka menciptakan pemerintahan yang lebih demokratis. Dengan sistem ini, maka harapan terwujudnya kedaulatan rakyat dalam sistem pemerintahan diyakini dapat terealisasi secara menyeluruh, mengingat sistem demokrasi merupakan perintah langsung yang diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945.

Pemilihan kepala daerah saat ini telah beberapa kali mengalami pembaharuan. Awalnya pemilihan kepala daerah dilakukan secara sendiri-sendiri di tiap daerah sesuai dengan jadwal periode kepemimpinan kepala daerah. Sehingga dalam tiap tahun, selalu saja ada penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Sejak 2015, pemilihan kepala daerah sudah tidak lagi dilaksanakan secara sendiri-sendiri. Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara serentak atau bersamaan di berbagai daerah di Indonesia. Keserentakan pemilihan kepala daerah dilihat dari jadwal purna tugas kepala daerah yang berdekatan. Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka telah diputuskan tiga gelombang

³ Leo Agustino. 2009. *Pilkada Dan Dinamika Politik Lokal*. Cetakan Pertama. Pustaka Pelajar: Yogyakarta., hlm. 17.

⁴ Mustafa Lutfi. 2010. *Hukum Sengketa Pemilukada Di Indonesia Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*. Cetakan Pertama. UII Press: Yogyakarta., hlm. 130.

penyelenggaraan pemilihan kepala daerah serentak sebelum pelaksanaan pemilihan umum presiden dan pemilihan umum legislatif 2019.⁵

Pemilihan kepala daerah serentak dilaksanakan pada desember 2015 yang diikuti 269 daerah terdiri atas 9 provinsi, 36 kota, dan 224 kabupaten⁶. Angka itu menunjukkan sekitar 53 persen dari total 537 jumlah provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia melaksanakan pemilihan kepala daerah serentak. Sedangkan pemilihan kepala daerah gelombang kedua diselenggarakan pada february 2017 dengan melibatkan 7 provinsi, 18 kota, dan 76 kabupaten⁷. Gelombang ketiga pemilihan kepala daerah berlangsung pada Juni 2018 dengan melibatkan 171 daerah yang terdiri dari 17 provinsi, 39 kota, dan 115 kabupaten⁸.

Pada pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak tersebut, terdapat fakta hukum baru yang belum pernah terjadi di Indonesia, Fakta hukum baru tersebut, yakni adanya penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang hanya diikuti satu pasangan calon melawan kotak kosong. Munculnya satu pasangan calon melawan kotak kosong dalam pemilihan kepala daerah dipandang sebagai sebuah anomali demokrasi dikarenakan kotak kosong bukan merupakan subyek hukum sehingga tidak dapat disamakan dengan peserta pemilihan kepala daerah. Pada sistem kotak kosong, pasangan calon berkontestasi dengan kotak kosong. Dengan begitu, pemilih dihadapkan pada pilihan memilih subjek hukum riil

⁵ [Http://otda.kemendagri.go.id/cms/images/infootda/daftar%20daerah%20 yang%20 melakukan%20pilkada%20serentak%20tahun%202018.pdf](http://otda.kemendagri.go.id/cms/images/infootda/daftar%20daerah%20yang%20melakukan%20pilkada%20serentak%20tahun%202018.pdf)

⁶ <http://pilkada2015.kpu.go.id/>

⁷ <https://pilkada2017.kpu.go.id/>

⁸ <https://infopemilu.kpu.go.id/pilkada2018>

(pasangan calon) atau subjek semu (kotak kosong). Sekalipun sistem ini hendak memenuhi syarat sebuah kontestasi, tetapi kotak kosong bukanlah peserta pilkada, melainkan hanya subjek semu sehingga ia bukanlah kontestasi hakiki. Ujungnya, ketika calon tunggal memperoleh suara terbanyak, pada dasarnya ia bukan memenangi kontestasi, melainkan sekadar menang karena berhadapan dengan bukan peserta pilkada yang sama sekali tidak memberi perlawanan apa-apa.

Pemilihan yang hanya diikuti satu pasangan calon kali ini sebenarnya bukan hal yang pertama. Sebelum diterapkan pemilihan kepala daerah serentak, dalam praktek penyelenggaraan pemilihan kepala daerah memperlihatkan pemilihan kepala daerah di beberapa daerah hanya terdapat satu pasangan calon, seperti terjadi di provinsi Gorontalo. Hal ini terjadi, bukan karena tidak adanya orang-orang yang berminat menjadi kepala daerah, melainkan realitas politik seakan telah memastikan, bahwa rakyat memberikan dukungannya pada satu pasangan calon mengajukan diri, sehingga siapa pun yang akan menghadapi calon tersebut bisa dipastikan akan kalah dalam memperebutkan suara pemilih.

Polemik calon tunggal pada pemilihan kepala daerah serentak diyakini lantaran sejumlah partai politik enggan mengusung jagoannya

dalam kontestasi pesta demokrasi. Karenanya partai politik dianggap telah abai menjalankan fungsinya dalam rekrutmen dan mencalonkan kader.⁹

Dari data KPU pada pilkada tahun 2018, terdapat 16 daerah yang hanya di ikuti satu pasangan calon. Enam belas daerah tersebut adalah Kabupaten Padang Lawas Utara, Kabupaten Deli Serdang, Kabupaten Prabumulih, Kabupaten Lebak, Kabupaten Tangerang, Kota Tangerang, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Tapin, Kabupaten Minahasa Tenggara, Kabupaten Enrekang, Kabupaten Bone, Kota Makasar, Kabupaten Mamasa, Kabupaten Jayawijaya, Kabupaten Puncak, dan Kabupaten Membrano Tengah.¹⁰

Melihat data Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebelumnya pemilihan kepala daerah dengan hanya diikuti satu pasangan calon telah terjadi pada pemilihan kepala daerah serentak gelombang pertama tahun 2015 dimana terdapat 3 daerah yaitu Kabupaten Blitar (Jawa Timur), Kabupaten Tasikmalaya (Jawa Barat), dan Kabupaten Timor Tengah Utara (Nusa Tenggara Timur)¹¹ dan pada gelombang kedua pemilihan kepala daerah serentak tahun 2017 yaitu Kabupaten Buton (Sulawesi Tenggara), Kabupaten Landak (Kalimantan Barat), Kabupaten Maluku Tengah (Maluku), Kabupaten Tambrau (Papua Barat), Kota Sorong (Papua Barat), Kota Jayapura (Papua), Kota Tebing Tinggi (Sumatera

⁹ Sri Budi Eko Wardani. 2015. *Calon Tunggal Gerak Mundur Partai Politik*. Majalah Komisi Pemilihan Umum Menjaga Hak Rakyat Bersuara Dalam Pemilu Edisi IV Juli-Agustus: Jakarta., hlm. 14.

¹⁰ <https://infopemilu.kpu.go.id/pilkada2018>. Diakses pada tanggal 22 Agustus 2019.

¹¹ <http://pilkada2015.kpu.go.id/>. Diakses pada tanggal 22 Agustus 2019.

Utara), Kabupaten Tulang Bawang Barat (Lampung), dan Kabupaten Pati (Jawa Tengah).¹²

Dari data pemilihan kepala daerah yang hanya diikuti pasangan calon tunggal tersebut, terlihat adanya peningkatan jumlah daerah yang menyelenggarakan pemilihan kepala daerah yang hanya diikuti satu pasangan calon yakni dari angka 3 (2015), 9 (2017), dan 16 (2018). Dengan demikian, Indonesia telah memiliki pengalaman 28 kali melaksanakan pemilihan kepala daerah calon tunggal melawan kolom kosong dengan tren yang selalu meningkat tiap periode pemilihan kepala daerah serentak. Adanya tren peningkatan Pilkada hanya dengan calon tunggal tersebut tentu menarik untuk dicermati, apalagi dengan kemenangan mutlak calon tunggal di beberapa daerah dan hanya pada pemilihan kepala daerah di Kota Makassar tahun 2018 kotak kosong menjadi pemenang. Dibenarkannya pelaksanaan pemilihan kepala daerah dengan hanya satu pasangan calon merujuk kepada Putusan Mahkamah Konstitusi No 100/PUU/XII/ 2015.

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, sangat kontradiktif dengan rumusan norma yang diatur didalam ketentuan Undang-Undang 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, jika diterjemahkan secara sistematis

¹² <https://pilkada2017.kpu.go.id/>. Diakses pada tanggal 22 Agustus 2019.

terlihat nyata mengharuskan adanya dua pasang calon. Undang-Undang ini tidak memberi jalan keluar jika dua pasang calon tidak terpenuhi. Sehingga hal ini berpotensi menimbulkan kekosongan hukum apabila terjadi kondisi hanya satu pasangan calon.

Kebuntuan demokrasi lokal ini sejatinya dapat mengancam hilangnya hak dipilih dan hak memilih warga daerah yang dijamin oleh Konstitusi jika tidak menemukan alternatif penyelesaian. Potensi kebuntuan demokrasi lokal inilah yang melandasi lahirnya putusan Mahkamah Konstitusi No.100/PUUXIII/2015 yang menjadi alternative untuk tetap dilaksanakannya pemilihan kepala daerah meskipun hanya ada calon tunggal yang bertarung melawan kolom kosong.

Setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, maka KPU menerbitkan peraturan yang mengatur soal pelaksanaan teknis pemilihan kepala daerah yang hanya di ikuti satu pasangan calon. Selanjutnya, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) menetapkan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Dimana dalam Undang-Undang ini telah mengakomodasi pelaksanaan pemilihan kepala daerah dengan satu pasangan calon yang diatur secara eksplisit didalam ketentuan Pasal 54C Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang

Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang yang menegaskan bahwa :

- (1) Pemilihan 1 (satu) pasangan calon dilaksanakan dalam hal memenuhi kondisi sebagai berikut:
 - 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.

(3) Pemberian suara dilakukan dengan cara mencoblos.

Lebih lanjut Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang juga mengatur bagaimana jika pasangan calon kalah dalam kontestasi pemilihan kepala daerah sebagaimana disebutkan didalam ketentuan Pasal 54D yang menegaskan bahwa :

- (1) KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota menetapkan pasangan calon terpilih pada Pemilihan 1 (satu) pasangan calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54C, jika mendapatkan suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari suara sah.
- (2) Jika perolehan suara pasangan calon kurang dari sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pasangan calon yang kalah dalam Pemilihan boleh mencalonkan lagi dalam Pemilihan berikutnya.
- (3) Pemilihan berikutnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2), diulang kembali pada tahun berikutnya atau dilaksanakan sesuai dengan jadwal yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan.
- (4) Dalam hal belum ada pasangan calon terpilih terhadap hasil Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), Pemerintah menugaskan pejabat Gubernur, pejabat Bupati, atau pejabat Walikota.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara Pemilihan 1 (satu) pasangan calon diatur dengan Peraturan KPU.

Berdasarkan ketentuan di atas, keberadaan satu pasangan calon dalam pemilihan kepala daerah dilihat dari asas pemilu: langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (luber dan jurdil), maka pada dasarnya meniadakan kontestasi. Pemilihan kepala daerah tanpa kontestasi hakikatnya bukan pemilihan kepala daerah yang senapas dengan asas

luber dan jurdil. Hak-hak untuk memilih dan hak untuk dipilih akan berkurang dengan adanya calon tunggal, karena pemilih dihadapkan pada pilihan artifisial (semu) dimana hanya melawan kotak kosong.

Pemilihan kepala daerah dengan satu pasangan calon dapat dikatakan mengkhawatirkan karena berdampak hilangnya persaingan yang bebas dan adil. Dalam pilkada harus ada persaingan, ketika Pemilihan kepala daerah hanya ada satu pasangan calon, konsekuensinya dapat mengancam demokrasi itu sendiri. Ukuran pemilu demokratik yang dirumuskan dalam Pasal 21 *The Universal Declaration of Human Rights* tahun 1948 dan diulangi lagi dalam Pasal 25 *International Covenant on Civil and Political Rights* pada tahun 1960 yang berlaku efektif pada tahun 1967, yaitu pemerintah dan pemerintahannya dibentuk dan diselenggarakan berdasarkan kehendak rakyat yang dinyatakan melalui pemilihan umum yang tidak hanya diselenggarakan secara periodik tetapi juga diselenggarakan berdasarkan asas umum dan setara (*universal and equal suffrage*); pemilu tidak hanya menawarkan pilihan yang berbeda tetapi dapat dipilih secara bebas (*genuine*), langsung, rahasia, dan adil¹³.

Persaingan yang bebas dan adil antar peserta pemilu/pemilihan bertujuan agar tidak hanya peserta pemilu/pemilihan itu mempunyai kesempatan yang sama untuk memperkenalkan dan menampilkan diri, tetapi juga terutama adalah agar pemilih mempunyai pilihan terhadap apa

¹³ Surbakti, R. (2016). *Pidato Inagurasi Anggota Baru Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia (AIP)*, Surabaya: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga. Hal 32

yang akan dipilih. Pilihan yang dimaksud bukan hanya pilihan orang atau calon akan tetapi juga pilihan program kebijakan yang ditawarkan oleh pasangan calon tersebut. Ada beberapa faktor yang menyebabkan pemilihan kepala daerah yang hanya diikuti satu pasangan calon pada Pemilihan Kepala Daerah yang jumlahnya terus mengalami peningkatan yakni sebagai berikut.:

1. Pemilihan kepala daerah yang hanya diikuti satu pasangan sebagai akibat dua pihak yang saling berkepentingan, yaitu Kepala Daerah yang masih menjabat dan partai politik. Kepala Daerah yang masih menjabat berkepentingan untuk menjaga status quo, tetap berkuasa, dengan cara memborong partai politik. Sementara itu, partai-partai berkepentingan untuk menang dan/atau mendompleng Kepala Daerah yang masih menjabat.
2. Partai politik gagal melakukan kaderisasi di satu pihak, dan di lain pihak telah terjadi krisis kepemimpinan di daerah. Partai sebagai bagian dari institusi sosial untuk menyiapkan calon-calon pemimpin, partai terkesan hanya digunakan untuk kepentingan hal-hal yang sifatnya pragmatis.
3. Pemilihan kepala daerah yang hanya diikuti satu pasangan calon tidak terlepas dari beratnya persyaratan untuk menjadi kandidat, baik melalui jalur partai politik maupun jalur perseorangan (independen). Hal inilah antara lain yang

menyebabkan orang-orang yang memiliki kredibilitas dan kapasitas sebagai calon pemimpin kepala daerah tidak memiliki kesempatan untuk ikut dalam kontestasi pemilihan kepala daerah.

Hakikat dari pemilihan kepala daerah adalah untuk menghasilkan kepala daerah yang dapat membangun daerahnya 5 (lima) tahun kedepan, akan tetapi fenomena pemilihan kepala daerah seperti yang terjadi di Kota Makassar yang hasil pemilihannya dimenangkan kotak kosong, tentunya kemenangan kotak kosong tersebut tidak dapat melahirkan kepala daerah yang didambakan oleh masyarakat khususnya masyarakat Kota Makassar. Menangnya kotak kosong di Kota Makasar tersebut, tidak menutup kemungkinan juga akan dialami oleh daerah-daerah yang melaksanakan pemilihan kepala daerah yang diikuti oleh satu pasangan calon kepala daerah yang melawan kotak kosong.

B. Rumusan Masalah.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut di atas, maka permasalahan yang akan diteliti adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah konstruksi pengaturan pemilihan kepala daerah secara demokratis di Indonesia yang hanya diikuti satu pasangan calon?
2. Bagaimana bentuk pemilihan kepala daerah di Indonesia yang hanya diikuti satu pasangan calon?

3. Bagaimanakah rekonstruksi pengaturan sistem pemilihan kepala daerah yang hanya diikuti satu pasangan calon yang ideal di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian.

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian menurut penulis adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis dan menjelaskan bagaimana konstruksi pengaturan sistem pemilihan kepala daerah yang hanya diikuti satu pasangan calon kepala daerah di Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan memahami bentuk pemilihan kepala daerah di Indonesia yang hanya diikuti satu pasangan calon.
3. Untuk menemukan konsep rekonstruksi pengaturan sistem pemilihan kepala daerah yang hanya diikuti satu pasangan calon yang ideal di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Nilai suatu penelitian ditentukan oleh besarnya manfaat yang dapat diambil dari penelitian tersebut. Adapun manfaat yang diharapkan penulis dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Memberikan suatu wacana pemikiran yang diharapkan dapat digunakan oleh almamater sebagai pemikiran dalam

mengembangkan ilmu hukum pada umumnya khususnya dalam Hukum Tata Negara.

- b. Bermanfaat bagi penulis dalam bidang Ilmu Hukum pada khususnya terutama ilmu Hukum Tata Negara.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini dapat membantu memberikan pemahaman mengenai konsep ideal mengatasi pemilihan kepala daerah hanya di ikuti satu pasangan calon kepala daerah.

E. Orisinalitas Penelitian.

Upaya penulis untuk memperkuat alasan bahwa gagasan penulisan ini adalah asli dari pemikiran penulis, maka penulis telah melakukan penelusuran di berbagai literature dan ditemukan beberapa penelitian yang dilakukan dengan objek penelitian yang berbeda:

1. Hasan B. Musad (2017). *Rekonstruksi Hukum Pemilihan Umum Dengan Sistem Noken Dalam Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia di Papua*. Pada Fakultas Hukum Universitas Hasanudin Makasar. Didalam penelitian Disertasi yang dilakukan berbeda dengan fokus kajian Disertasi ini, karena didalam disertasinya mengkaji bahwa sistem noken tetap demokrasi, meskipun melanggar asas-asas langsung dan rahasian dalam UUD 1945 sedangkan kajian penulis dalam disertasi ini terkait peserta pemilihan kepala daerah

yang hanya diikuti satu pasangan calon dapat mengurangi nilai-nilai demokrasi

2. Jayus, (2003). *“Rekonseptualisasi Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum di Indonesia.* Pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Didalam penelitian Disertasi yang dilakukan berbeda dengan fokus kajian Disertasi ini, karena didalam disertasinya mengkaji bahwa konsep penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum melalui lingkungan peradilan umum serta peradilan ketatanegaraan masih terdapat kekurangan-kekurangan yang berdampak pada nilai keadilan dan Pancasila, sedangkan kajian penulis dalam disertasi ini terkait pemilihan kepala daerah yang hanya diikuti satu pasangan calon tidak menunjukkan nilai-nilai demokrasi.
3. Refli Harun (2016). *Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum di Indonesia.* Pada Fakultas Hukum Universitas Andalas. Didalam penelitian Disertasi yang dilakukan berbedan dengan focus kajian disertasi ini, karena didalam disertasinya mengkaji bahwa penataan sistem penyelesaian sengketa pemilu dan pilkada bisa melalui pembentukan undang-undang. Hal bisa dilakukan tanpa melakukan perubahan UUD 1945. Ada dua prinsip untuk penataan. Pertama, menyatupatkan sebagian besar proses penyelesaian sengketa pemilu. Kedua, basis penyelesaian dengan pemberian jaminan terhadap keadilan pemilu. sedangkan kajian penulis dalam

disertasi ini terkait peserta pemilihan kepala daerah yang hanya diikuti satu pasangan calon dapat mengurangi nilai-nilai demokrasi.

4. Ida Budhiati (2018). *Rekonstruksi Politik Hukum Penyelenggara Pemilu Di Indonesia*, Pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang. Didalam penelitian Disertasi yang dilakukan berbeda dengan fokus kajian Disertasi ini merekonstruksi politik hukum penyelenggara Pemilu dengan memperhatikan tugas dan wewenang KPU, penataan kelembagaan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, aspek pendanaan Pemilu dan Pilkada, dan aspek pengawasan yang dikembalikan kepada masyarakat serta mentransformasi kelembagaan Bawaslu menjadi pengadilan Pemilu, sedangkan kajian penulis dalam disertasi ini terkait peserta pemilihan kepala daerah yang hanya diikuti satu pasangan calon dapat mengurangi nilai-nilai demokrasi
5. Rosa Muhammad Thamrin Payapo (2018). *Penguatan Kelembagaan Komisi Pemilihan Umum Dalam Mewujudkan Pemilihan Umum Yang Berkualitas*. Pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar. Didalam penelitian Disertasi yang dilakukan berbeda dengan fokus kajian Disertasi ini, karena didalam disertasinya mengkaji bahwa Untuk merumuskan konsep ideal penguatan kelembagaan Komisi. Pemilihan Umum dalam mewujudkan Pemilu yang berkualitas, sedangkan kajian penulis dalam disertasi ini terkait penulis dalam

disertasi ini terkait peserta pemilihan kepala daerah yang hanya diikuti satu pasangan calon dapat mengurangi nilai-nilai demokrasi

6. Adnan Purichta Ichsan (2021), *Pengaturan Calon Perseorangan Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia*, Pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar Didalam penelitian Disertasi yang dilakukan berbeda dengan fokus kajian Disertasi ini, karena didalam disertasinya mengkaji bahwa konsep ideal pengaturan calon perseorangan dalam penyelenggaraan Pilkada di Indonesia adalah pengaturan yang harus mampu mendorong demokratisasi pilkada, menjunjung/ mengedepankan nilai-nilai integritas dan non diskriminatif terhadap semua pihak, baik penyelenggara pilkada maupun bakal calon kepala daerah, sehingga diharapkan mampu mengubah reorientasi sistem pemilihan kepala daerah yang ada selama ini, sedangkan kajian penulis dalam disertasi ini terkait penulis dalam disertasi ini terkait peserta pemilihan kepala daerah yang hanya diikuti satu pasangan calon dapat mengurangi nilai-nilai demokrasi

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teoritis

1. Teori Negara Hukum.

Salah satu prinsip dasar yang mendapatkan penegasan dalam perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) adalah prinsip negara hukum, sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa 'Negara Indonesia adalah negara hukum'. Bahkan secara historis negara hukum (*rechtsstaat*) adalah negara yang diidealkan oleh para pendiri bangsa sebagaimana dituangkan dalam penjelasan umum UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan tentang sistem pemerintahan negara yang menyatakan bahwa Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*)¹⁴.

Negara hukum ialah Negara dimana pemerintah dan semua pejabat-pejabat hukum mulai dari Presiden, hakim, jaksa, anggota-anggota legislatif, semuanya dalam menjalankan tugasnya di dalam dan di luar jam kantornya taat kepada hukum. Taat kepada hukum berarti menjunjung tinggi hukum, dalam mengambil keputusan-keputusan jabatan

¹⁴Lihat: Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 Dalam Proses Perubahan UUD 1945 Dihilangkan Dengan Memasukan Kedalam Materi Batang Tubuh, diakses dari www.jimly.com, tanggal 20 Juli 2019.

menurut hati nuraninya, sesuai dengan hukum¹⁵. Negara hukum ialah negara yang seluruh aksinya didasarkan dan diatur oleh Undang-Undang yang telah ditetapkan semula dengan bantuan dari badan pemberi suara rakyat¹⁶.

Makna negara hukum sendiri, dalam konsep Eropa Kontinental dinamakan *rechtsstaat*, sedangkan dalam konsep Anglo Saxon dinamakan *Rule Of Law*. Penegasan Negara Indonesia sebagai negara hukum telah dinormativisasi pada Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Thn 1945 perubahan ke-4 yang menegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*)”. Dengan penegasan itu, maka mekanisme kehidupan perorangan, masyarakat, dan negara diatur oleh hukum (tertulis maupun tidak tertulis). Artinya baik anggota masyarakat maupun pemerintah wajib mematuhi hukum tersebut.¹⁷ Adapun negara hukum yang dianut oleh Negara Indonesia tidaklah dalam artian formal namun negara hukum dalam artian material yang juga diistilahkan dengan negara kesejahteraan (*welfare state*) atau “negara kemakmuran.” Dalam negara kesejahteraan, negara tidak hanya bertugas memelihara ketertiban masyarakat, akan tetapi dituntut untuk turut serta aktif dalam semua aspek kehidupan dan penghidupan rakyat. Kewajiban ini merupakan

¹⁵ Notohamidjojo.O,1970, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, hlm. 36

¹⁶ Sudargo Gautama,1973, *Pengertian tentang Nagara Hukum*, Alumni, Bandung, hlm. 13

¹⁷ Baharudin Lopa, 1987, *Permasalahan, Pembinaan dan Penegakan Hukum di Indonesia*, Bulan Bintang, Jakarta, hlm. 101

amanat pendiri negara (*the founding fathers*) Indonesia, seperti dikemukakan pada alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI Thn 1945.

Secara historis, sejarah mengenai negara hukum dapat disimak pada uraian singkat dalam buku Ridwan HR,¹⁸. Secara embrionik dikemukakan bahwa gagasan negara hukum telah dikemukakan oleh Plato, ketika ia mengintroduksi konsep *Nomoi*. Dalam *Nomoi*, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. Gagasan Plato tentang negara hukum ini semakin tegas ketika didukung oleh muridnya, Aristoteles, yang menuliskannya dalam buku *Politica*.

Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ada tiga unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi yaitu, pertama; pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum, kedua; pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi, ketiga; pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-paksaan yang dilaksanakan pemerintahan despotik. Filosofi bernegara suatu masyarakat diletakan pada konstitusinya. Pada umumnya negara-negara yang dibentuk oleh masyarakat sebagai reaksi dari tekanan-tekanan yang membawa mereka

¹⁸ Ridwan HR ,2006, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 2-3

untuk mandiri dan mempunyai dasar dalam melakukan perhubungan kemasyarakatan, yang kemudian dikenal dengan nama negara dan landasan filosofinya tercantum pada konstitusinya¹⁹.

Unsur-unsur Negara Hukum menurut Freidrich Julius Stahl yang diilhami oleh Immanuel Kant adalah :

1. Berdasarkan dan menegakkan hak-hak asasi manusia
2. Untuk dapat melindungi hak asasi dengan baik maka penyelenggaraan negara harus berdasarkan *trias politica*
3. Pemerintahan berdasarkan Undang-Undang
4. Apabila pemerintahan yang berdasarkan Undang-Undang masih dirasa melanggar hak asasi maka harus diadili dengan peradilan administrasi.²⁰

Negara Hukum memiliki syarat-syarat seperti diungkapkan oleh Astim Riyanto,²¹ adalah:

1. Asas Legalitas
Setiap tindak pemerintahan harus didasarkan atas dasar peraturan perundang-undangan (*wetleijke grondslag*). Dengan landasan ini, Undang-Undang dalam arti formal dan UUD merupakan tumpuan dasar tindakan pemerintahan. Dalam hubungan ini, pembentukan undang-undang merupakan bagian penting negara hukum.
2. Pembagian kekuasaan, mengandung makna kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan.
3. Hak-hak dasar (*grondrechten*), merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentukan undang-undang.
4. Pengawasan pengadilan, bagi rakyat tersedia saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan tindak pemerintahan (*rechtmatigheids toetsing*).

¹⁹ H.A Muin Fahmal, 2008, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, hlm. 107-109

²⁰ Astim Riyanto, 2006. *Teori Konstitusi*, Penerbit Yapendo, Bandung, hlm. 247

²¹ *Ibid.* hlm. 275-276

Dalam prespektif sosiologis, gagasan “*the rule of law*” mengandung empat makna, yaitu²² :

1. Otoritas harus diberi bentuk hukum dan bahwa kekuasaan harus dilaksanakan dengan cara-cara menurut hukum.
2. Hukum menjadi responsif terhadap kepentingan konsumen dan bertujuan untuk mendepersonalisasikan kekuasaan untuk menundukan pelaksanaannya kepada aturan-aturan sehingga melindungi warga negara dari tindakan sewenang-wenang penguasa.
3. Hukum tidak menantang kekuasaan, malahan dapat memperkuatnya agar tidak merosot menjadi pemaksaan kehendak oleh penguasa.
4. Tidak netral terhadap kepentingan-kepentingan sosial karena pemihakannya terhadap kelompok yang kurang beruntung secara politik, ekonomi dan sosial.

Berdasarkan tugas, asas dan tujuan hukum positif tersebut diharapkan akan menjadi acuan politik hukum positif agar dapat menjadi pedoman atau arah dan rambu-rambu bagi seluruh kebijakan hukum positif yang akan dilaksanakan oleh pemerintah baik dalam bentuk perjanjian dan ketentuan perundang-undangan dan atau keputusan pemerintah.²³ Selain itu, konsep negara hukum juga terkait dengan istilah nomokrasi (*nomocratie*) yang berarti bahwa penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum.²⁴ Dua isu pokok yang senantiasa menjadi inspirasi perkembangan prinsip-prinsip negara hukum adalah masalah pembatasan kekuasaan dan perlindungan HAM. Saat ini, prinsip negara hukum tidak hanya terbatas pada dua prinsip tersebut, tetapi ada prinsip lain yaitu supremasi konstitusi (*supremacy of law*),

²² H.A Muin Fahmal, 2008, *Op.Cit*, hlm. 127-128

²³ Osgar S. Matompo, 2015, *Hakikat Hukum Sistem Persaingan usaha yang sehat, kompetitif dan berkeadilan*, GENTA Publishing, Yogyakarta. hml. 29

²⁴ Jimly Assidqie. 2005. *Konsultasi dan Konstitusionalisme Indonesia, Edisi Revisi*. Kontitusi Press: Jakarta. hlm.152

persamaan dalam hukum (*equality before the law*), asas legalitas (*due process of law*), pembatasan kekuasaan (*limitation of power*), organ pemerintahan yang independen, peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*), Peradilan Tata Usaha Negara (*administrative court*), Peradilan Tata Negara (*constitutional court*), perlindungan Hak Asasi Manusia, bersifat demokratis (*demokratische-rechtsstaats*), berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*), serta transparansi dan kontrol sosial.²⁵

Dalam suatu negara hukum, mengharuskan adanya pengakuan normatif dan empirik terhadap prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum terwujud dalam pembentukan norma hukum secara hirarkis yang berpuncak pada supremasi konstitusi. Sedangkan secara empiris terwujud dalam perilaku pemerintahan dan masyarakat yang mendasarkan diri pada aturan hukum. Segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tersebut harus ada dan berlaku terlebih dulu atau mendahului perbuatan yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan administratif harus didasarkan atas aturan atau *rules and procedures*.

2. Teori Kedaulatan

²⁵ Jimly Assidqie. *Op.Cit.* hlm. 154-162.

Kedaulatan merupakan salah satu unsur eksistensi sebuah negara. Dari sudut ilmu bahasa kedaulatan dapat diartikan sebagai sebuah kekuasaan tertinggi atas pemerintahan negara, daerah, dan sebagainya. Dalam konteks ilmu tata negara, Parthiana menyatakan bahwa kedaulatan dapat diartikan sebagai kekuasaan yang tertinggi yang mutlak, utuh, bulat dan tidak dapat dibagi-bagi dan oleh karena itu tidak dapat ditempatkan di bawah kekuasaan lain. Namun demikian dalam proses perkembangan lebih lanjut, telah terjadi perubahan makna kedaulatan negara.²⁶

Kedaulatan suatu negara tidak lagi bersifat mutlak atau absolut, akan tetapi pada batas-batas tertentu harus menghormati kedaulatan negara lain, yang diatur melalui hukum internasional. Hal inilah yang kemudian dikenal dengan istilah kedaulatan negara bersifat relatif (*Relative Sovereignty of State*). Dalam konteks hukum internasional, negara yang berdaulat pada hakikatnya harus tunduk dan menghormati hukum internasional, maupun kedaulatan dan integritas wilayah negara lain.²⁷ Berkaitan dengan arti dan makna kedaulatan, Jean Bodin menyatakan bahwa kedaulatan merupakan atribut dan ciri khusus dari suatu negara. Tanpa adanya kedaulatan, maka tidak akan ada yang dinamakan negara.²⁸ Ia juga menyatakan bahwa kedaulatan tersebut mengandung satu-satunya kekuasaan sebagai :

²⁶Suryo Sakti Hadiwijoyo, 2011, *Perbatasan Negara Dalam Dimensi Hukum Internasional*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm. 8

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Binacipta, Bandung, 1996 hlm. 89

1. Asli, artinya tidak diturunkan dari sesuatu kekuasaan lain;
2. Tertinggi, tidak ada kekuasaan lain yang lebih tinggi yang dapat membatasi kekuasaannya
3. Bersifat abadi atau kekal;
4. Tidak dapat dibagi-bagi karena hanya ada satu kekuasaan tertinggi saja;
5. Tidak dapat dipindah tangankan atau diserahkan kepada pihak lain.

Mochtar Kusumaatmadja mengatakan bahwa kedaulatan merupakan suatu sifat atau ciri hakiki dari negara, di mana negara tersebut berdaulat, tetapi mempunyai batas-batasnya, yaitu ruang berlakunya kekuasaan tertinggi ini dibatasi oleh batas-batas wilayah negara itu, di luar wilayahnya negara tersebut tidak lagi memiliki kekuasaan demikian.²⁹ Berkenaan dengan hal tersebut, kedaulatan tidak dipandang sebagai sesuatu yang bulat dan utuh, melainkan dalam batas-batas tertentu sudah tunduk pada pembatasan-pembatasan yang berupa hukum internasional maupun kedaulatan dari sesama negara lainnya. Dengan demikian suatu negara yang berdaulat tetap saja tunduk pada hukum internasional serta tidak boleh melanggar atau merugikan kedaulatan negara lain. Sehubungan dengan hal tersebut, maka dapat dikatakan pula bahwa pada masa kini kedaulatan negara merupakan sisa dari kekuasaan yang dimiliki dalam batas-batas yang ditetapkan melalui hukum internasional.

²⁹ Mochtar Kusumaatmadja. Pengantar Hukum Internasional, Buku I Bagian Umum, Bina Cipta, Jakarta.2010., hlm. 7

a. Teori Kedaulatan Rakyat.

Teori kedaulatan rakyat lahir sebagai reaksi atas teori kedaulatan raja yang kebanyakan menghasilkan tirani dan kesengsaraan bagi rakyat. Jean Jacques Rousseau, Bapak Teori Kedaulatan Rakyat, melalui buku "*Le Contract Social*" mengutarakan teori mengenai perjanjian masyarakat (kontrak sosial) yang menyatakan bahwa dalam suatu negara, *natural liberty* telah berubah menjadi *civil liberty* di mana rakyat memiliki hak-haknya. Kekuasaan rakyat sebagai hal tertinggi dalam hal ini melalui perwakilan yang didasarkan pada suara terbanyak. Menurut Rousseau, keputusan dari suara terbanyak (mayoritas) selalu mewakili kepentingan umum. Namun, pada kenyataannya, yang didukung oleh suara terbanyak tidak lagi mempersoalkan kebenaran melainkan mempermasalahkan tentang menang atau kalah³⁰.

Menurut teori ini, rakyatlah yang berdaulat dan mewakilkan atau menyerahkan kekuasaannya kepada negara. Kemudian negara memecah menjadi beberapa kekuasaan yang diberikan pada pemerintah, ataupun lembaga perwakilan. Tetapi karena pada saat dilahirkan teori ini banyak negara yang masih menganut sistem monarki, maka yang berkuasa adalah raja atau pemerintah. Bilamana pemerintah ini melaksanakan tugasnya tidak sesuai dengan kehendak rakyat, maka rakyat akan bertindak mengganti pemerintah itu. Kedaulatan rakyat ini, didasarkan

³⁰ Jimli Asshidqie, 1994, Gagasan kedaulatan Rakyat Dalam Hukum Indonesia, Mencari Keseimbangan Individualisme dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Ekonomi, Disertasi Pasca Sarjana Fakultas Hukum UI, Jakarta.

pada kehendak umum yang disebut “volonte generale” oleh Rousseau. Apabila Raja memerintah hanya sebagai wakil, sedangkan kedaulatan penuh ditangan rakyat dan tidak dapat dibagikan kepada pemerintah itu. Teori ini menjadi inspirasi banyak negara termasuk Amerika Serikat dan Indonesia, dan dapat disimpulkan bahwa trend dan simbol abad 20 adalah tentang kedaulatan rakyat.

Sejak awal kemerdekaan, negara kita telah menerapkan konsep yang terdapat dalam teori kedaulatan rakyat. Mulai dari pengesahan UUD 1945 sebagai konstitusi sampai pengangkatan Soekarno dan Mohammad Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden, seluruhnya dilaksanakan dengan prinsip demokrasi.³¹ Walaupun selanjutnya banyak terjadi penyimpangan dalam sistem pemerintahan, baik pada masa Orde Lama maupun Orde Baru, tetapi pada akhirnya, kedaulatan rakyatlah yang menentukan ke mana arah tujuan negara kita berikutnya. Negara Indonesia menganut paham demokrasi. Dasarnya secara konstitusional dan fundamental adalah pembukaan undang-undang dasar 1945, alinea IV yang antara lain menegaskan salah satu dasar Negara, berbunyi : *“kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”*. Kemudian pasal 1 ayat (2) batang tubuh undang-undang dasar 1945 menegaskan bahwa, *“ kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”*. (UUD 1945 sebelum diamandemen). Dari dua dasar konstitusional

³¹ Ismail Suny, 1984, Mekanisme Demokrasi Pancasila, Aksara Baru, Jakarta, hlm. 9

dan fundamental tersebut jelaslah bahwa Indonesia sebagai Negara demokrasi tidak bisa dibantah. Kata “kerakyatan” dan “kedaulatan adalah ditangan “rakyat” itulah yang menunjukkan asas demokrasi, artinya kekuasaan sepenuhnya berada ditangan rakyat.

Pengarang lama seperti *Jean Bodin* (1530-1596) di dalam bukunya *Six Lives de La Republique* (1679) mengemukakan pendapatnya bahwa kedaulatan adalah kekuasaan yang mengatasi warga Negara dan anak buah, malahan mengatasi undang-undang. Dengan kata lain kedaulatan adalah kekuasaan yang penuh dan langgeng kepunyaan satu republik. Jadi, satu kedaulatan itu tidaklah dipecah-pecah karena satu Negara hanya ada satu kekuasaan tertinggi. Pada zaman pertengahan, pengertian kedaulatan berubah yakni Negara berkedaulatan menurut hukum internasional adalah Negara yang bebas merdeka dari Negara-negara lain dan mempunyai kemerdekaan yang hanya kurang lebih dapat dibatasi atas kemampuan sendiri. Namun setelah terjadi perjanjian Westfalia (26 oktober 1648) pengertian kedaulatan berubah lagi menjadi “kekuasaan tertinggi yang berisi kemerdekaan dalam makna dan tidak tunduk pada kekuasaan lain dalam satu lingkungan tertentu sehingga kekuasaan negara itu tidak dapat dibatasi atau dikecilkan selain atas kemauan sendiri.”

Dari pengertian-pengertian diatas dapat dirumuskan bahwa kedaulatan rakyat berarti kekuasaan tertinggi terletak pada rakyat. Dikemukakan kembali oleh J.J. Rousseau yang merupakan pencetus

ajaran kedaulatan rakyat, rakyat yang berdaulat itu hanyalah fiksi saja, karena rakyat dapat mewakilkan kepada seorang saja atau beberapa orang. Padahal dalam realitanya kedaulatan sebenarnya tidak terletak lagi pada rakyat karena oleh rakyat telah dikuasakan kepada seseorang (seperti raja).

Prinsip kedaulatan rakyat itu biasanya diorganisasikan melalui dua pilihan, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan kedalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*). Sedangkan pembagian kekuasaan lebih bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal kebawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara dibawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat dalam perspektif Pancasila melihat *distribution of power* maupun *separation of power* dalam prinsip *checks and balances*. “Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” Pasal tersebut melahirkan:

- a. Supremasi MPR.
- b. Presiden mandataris MPR.
- c. Presiden pemegang teguh kekuasaan tertinggi sesudah majelis.
- d. Presiden pemegang sekaligus kekuasaan eksekutif dan legislatif.

Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan:

“.....*memegang kekuasaan pemerintahan negara*”

Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan:

“.....*memegang kekuasaan membentuk undang-undang*”

e. Ada sentralisasi kekuasaan.

Secara sederhana dikatakan bahwa, kedaulatan itu berarti “kekuasaan penuh” dan kedaulatan rakyat berarti kekuasaan sepenuhnya berada ditangan rakyat. Hanya saja sejalan dengan teori Rousseau tentang kedaulatan rakyat itu, maka kedaulatan rakyat Indonesia tidak dilakukan melainkan diserahkan pelaksanaannya kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sehingga menurut ketatanegaraan UUD 1945, MPR merupakan Lembaga Tertinggi Negara, karena lembaga tersebut dapat dikatakan sebagai miniature (penjelmaan kecil) dari seluruh rakyat Indonesia. Perubahan UUD 1945 ketiga tahun 2001 yang diantaranya mengubah rumusan pasal 2 ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan menjadi :

“ Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”

Jika berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan kedaulatan dilakukan sepenuhnya oleh MPR dan kemudian didistribusikan kepada lembaga-lembaga tinggi negara, maka berdasarkan hasil perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 kedaulatan tetap berada di tangan rakyat dan pelaksanaannya langsung didistribusikan secara fungsional (*distributed functionally*) kepada organ-organ konstitusional.

Perubahan ketentuan ini mengalihkan Negara Indonesia dari system MPR kepada system kedaulatan rakyat yang diatur melalui UUD

1945. UUD 1945-lah yang menjadi dasar dan rujukan utama dalam menjalankan kedaulatan rakyat. Konsekuensinya, setelah Perubahan UUD 1945 tidak dikenal lagi konsepsi lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara. Lembaga-lembaga negara yang merupakan organ konstitusional kedudukannya tidak lagi seluruhnya hierarkis di bawah MPR, tetapi sejajar dan saling berhubungan berdasarkan kewenangan masing-masing berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.

Perubahan rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 tersebut membawa kosekuensi dan implikasi yang signifikan terhadap fungsi dan kewenangan dari lembaga negara, terutama pada lembaga MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat sepenuhnya. Dengan demikian MPR tidak lagi sebagai satu-satunya lembaga yang melakukan kedaulatan rakyat. Kedaulatan tetap dipegang oleh rakyat, namun pelaksanaannya dilakukan oleh beberapa lembaga negara yang memperoleh amanat dari rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.

Berdasarkan perubahan tersebut, kedaulatan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara yang diatur secara jelas kewenangannya dalam UUD NRI Tahun 1945. Presiden menjalankan kedaulatan rakyat untuk menjalankan pemerintahan negara. DPR menjalankan kedaulatan rakyat untuk membentuk undang-undang dan mengawasi Presiden. Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi menjalankan kedaulatan rakyat dalam bidang yudikatif dan peradilan.

Jika diteliti lebih dalam, terutama jika turut mempertimbangkan perumusan dan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan, batang tubuh, dan penjelasan UUD NRI Tahun 1945, akan tampak bahwa UUD NRI Tahun 1945 ternyata juga menganut ajaran kedaulatan selain kedaulatan rakyat. Jika kedaulatan dipahami sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi, konsep mengenai ke- Mahakuasaan Tuhan yang dirumuskan dalam alinea ketiga pembukaan UUD NRI Tahun 1945 digunakan istilah yang berbunyi "*atas berkat rahmat Allah yang Maha Kuasa*" sedangkan dalam rumusan Pancasila yang tertuang dalam alinea keempat pembukaan UUD NRI Tahun 1945, istilah yang digunakan adalah "Ketuhanan yang Maha Esa". Demikian pula di dalam rumusan pasal 29 ayat (1) adalah "Ketuhanan yang Maha Esa" bukan "Ketuhanan yang Maha Kuasa". Artinya dalam UUD NRI Tahun 1945 diakui adanya konsep mengenai "ke-Mahaesaan Tuhan" dan "ke-mahakuasaan Tuhan" sekaligus. Oleh karena itu, sangatlah tepat jika dikatakan bahwa UUD NRI Tahun 1945, selain menganut ajaran kedaulatan rakyat juga menganut ajaran kedaulatan Tuhan. Bahkan seperti yang dikemukakan oleh Ismail Suny, UUD NRI Tahun 1945 menganut tiga ajaran kedaulatan sekaligus yaitu kedaulatan Tuhan, kedaulatan rakyat, dan kedaulatan hukum.

Pengertian kedaulatan Tuhan itu sendiri adalah teori kedaulatan memandang bahwa kekuasaan pemerintah itu berasal dari Tuhan. Dalam paham ini dapat dimengerti jika pemerintah itu lebih sering bertindak atas nama Tuhan yang tidak bisa diganggu gugat. Kemudian kedaulatan hukum

yaitu teori kedaulatan yang memandang bahwa kekuasaan itu bersumber dari aturan hukum. Jadi singkatnya, kedaulatan itu pertama-tama pada hakikatnya dipegang oleh Allah SWT. Dalam kehidupan kenegaraan, kedaulatan Tuhan terwujud dalam kedaulatan rakyat. Selanjutnya rakyatlah yang memegang dan melaksanakan kedaulatan itu melalui mekanisme kenegaraan. Artinya, kedaulatan rakyat Indonesia berdasarkan UUD 1945 itu pada hakikatnya adalah penyelenggaraan kedaulatan Tuhan oleh seluruh rakyat yang merupakan hamba-hamba Tuhan.

b. Teori Kedaulatan Negara.

Konsep kedaulatan negara mencakup dua konteks pengertian, yaitu pengertian internal dan eksternal. Dalam arti internal, kedaulatan sebagai konsep kekuasaan tertinggi yang dikenal selama ini dalam dunia filsafat hukum dan politik mencakup ajaran tentang Kedaulatan Tuhan (Theocracy), Kedaulatan Rakyat (Democracy), Kedaulatan Hukum (Nomocracy), dan Kedaulatan Raja (Monarchy). Sedangkan dalam perspektif yang bersifat eksternal, konsep kedaulatan itu biasa dipahami dalam konteks hubungan antar negara. Dalam hubungan Internasional, orang biasa berbicara mengenai status suatu negara merdeka yang berdaulat keluar dan ke dalam. Karena, dalam praktik hubungan antar negara mutlak diperlukan adanya pengakuan Internasional terhadap status suatu negara yang dianggap merdeka dan berdaulat itu. Tanpa adanya pengakuan, negara yang mengklaim dirinya sendiri secara

sepihak sebagai negara akan sulit ikut serta dalam pergaulan internasional³².

Menyadari hal itu, para perancang dan perumus undang-undang dasar negara kita pada tahun 1945 juga mendeklarasikan dengan tegas adanya prinsip kedaulatan negara Indonesia itu, baik dalam Pembukaan maupun dalam pasal-pasal UUD NRI Thn1945. Alinea I Pembukaan menyatakan, “Bahwa sesungguhnya Kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan peri-keadilan”.

Alinea II Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 tersebut menyatakan pula, “Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.” Untuk menjaga keutuhan dan kedaulatan negara, diatur pula tugas konstitusional yang dibebankan kepada Tentara Nasional Indonesia (TNI) dalam Pasal 30 ayat (3) UUDNRI Tahun 1945. Pasal 30 ayat (3) tersebut menentukan, “Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara”. Dari kutipan-kutipan di atas jelas tergambar bahwa UUD NRI

³² Jimly Asshiddiqie, “Green Constitution: Nuansa Hijau UUD 1945”, Rajagrafindo/Rajawali Pers, Jakarta, 2009., hlm. 107

Tahun 1945 juga menganut ajaran kedaulatan negara itu dalam konteks hubungan antar negara yang bersifat eksternal.

Di samping ide kedaulatan dalam konteks pengertian yang bersifat eksternal dalam hubungan antar negara, UUDNRI Thn 1945 juga dapat dikatakan menganut beberapa ajaran tentang kedaulatan dalam pengertian internal, terutama dalam hubungan antara negara dan warga negara dan antara sesama warga negara. Dari keempat konsep kekuasaan tertinggi atau kedaulatan, yaitu Kedaulatan Tuhan (*Theocracy*), Kedaulatan Raja/Ratu (*Monarchy*), Kedaulatan Rakyat (*Democracy*), dan ide Kedaulatan Hukum (*Nomocracy*), setidaknya UUD NRI Thn 1945 menganut 2 ajaran secara eksplisit, yaitu kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum yang berkaitan dengan ide demokrasi dan negara hukum. Bahkan, dalam pengertian yang berbeda dari konsepsi klasik tentang teokrasi, UUDNRI Thn 1945 juga mengakui adanya prinsip kekuasaan tertinggi yang bersumber dari Tuhan Yang Maha Kuasa, di samping adanya praktik sistem kerajaan di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang statusnya diakui dan dihormati menurut Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Thn 1945³³.

Sementara itu, dalam Pembukaan UUD NRI Thn 1945 pada Alinea III, dinyatakan, “Atas berkat rakhmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini

³³Perubahan Kedua UUD 1945 Tahun 2000, Pasal 18B ayat (1), “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”.

kemerdekaannya. Ide Kemahakuasaan Tuhan dalam Pembukaan UUD NRI Thn 1945 ini jelas merupakan pengakuan bahwa Yang Maha Berkuasa dalam Kehidupan bernegara pun pertama-tama adalah Tuhan, yaitu Allah Yang Maha Kuasa. Selanjutnya, Pasal 1 ayat (2) UUDNRI Thn 1945 menyatakan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar”. Sedangkan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Thn 1945 menyatakan, “Negara Indonesia adalah negara hukum”³⁴, yang tidak lain menegaskan dianutnya prinsip kedaulatan hukum. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa UUDNRI Thn Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengandung dan menganut hampir semua ajaran kedaulatan, yaitu mulai dari prinsip Kedaulatan Negara secara eksternal dan semua ajaran kedaulatan secara internal, yaitu prinsip Kedaulatan Tuhan, Kedaulatan Rakyat, Kedaulatan Hukum³⁵, Kedaulatan Raja³⁶.

c. Teori Kedaulatan Hukum.

Kedaulatan hukum yang mengandaikan bahwa pemimpin tertinggi di suatu negara bukanlah figur atau tokoh, tetapi sistem aturan. Manusia hanyalah wayang dari skenario yang telah disusun dan disepakati bersama dengan menampilkan para wayang itu sebagai pemeran. Karena

³⁴Perubahan Ketiga UUD 1945 tahun 2001. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berbunyi, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar”; dan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 berbunyi, “Negara Indonesia adalah negara hukum”.

³⁵ Bandingkan dengan Jimly Asshiddiqie, Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia, Ichtiar Baru-van Hoeve, 1994.

³⁶ Lihat sistem pemerintahan kesultanan Yogyakarta yang oleh Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 diakui dan dihormati sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa yang khusus diatur dengan UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. LNRI Tahun 2012 No. 170.

itu, teori kedaulatan hukum³⁷ itu menurut tradisi Anglo-Amerika diistilahkan dengan *'the rule of law, not of man'*, pemerintahan oleh hukum, bukan oleh orang; kepemimpinan oleh sistem, bukan oleh tokoh atau oleh orang per orang.

Istilah-istilah terkait dengan itu yang tidak boleh dikacaukan penggunaannya satu sama lain adalah *'the rule by law'*, *'the rule of man by using law'*, *'the rule of dictatorship'*. Istilah yang benar untuk menunjuk kepada pengertian kedaulatan hukum atau negara hukum dalam bahasa Inggris adalah *rule of law*, bukan *rule by law* yang menggunakan hukum sebagai sebagai alat kekuasaan. Pengertian *'rule by law'* identik dengan pengertian *'rule of dictatorship'*, bukan negara hukum yang disebut *'rechtsstaat'* menurut tradisi Jerman dan Belanda. Meskipun unsur-unsur pengertian *'rule of law'*³⁸ menurut tradisi Inggris sangat berbeda dari unsur-unsur pengertian *'rechtsstaat'* menurut tradisi Eropa Kontinental, kedua konsep ini dapat kita terjemahkan dalam bahasa Indonesia dengan kata 'negara hukum'. Dengan cara berpikir yang demikian itulah kita menyebut adanya prinsip negara hukum. Dalam negara hukum, hukumlah

³⁷ Dapat dikatakan, Aristoteles lah yang pertama kali memperkenalkan ide tentang kedaulatan hukum (*sovereignty of law*) ini meneruskan pemikiran gurunya, yaitu Plato, yang dalam bukunya *The Laws (Nomoi)* memberikan tempat yang penting kepada hukum dalam kegiatan bernegara. Dikatakan oleh Ernest Barker (editor and translator), "Aristotle rendered less service to law; on the other hand he was, in general and in principle, a steady and consistent advocate of its sovereignty, 'The rule of law is preferable to that of a single citizen: even if it be the better course to have individuals ruling, they should be made law-guardians or ministers of the law'". Lihat *The Politics of Aristotle*, Oxford University Press, London-Oxford-New York, 1958, hlm. LV.

³⁸ Meskipun ide nomokrasi sudah dikembangkan sejak Plato, tetapi yang mempopulerkan istilah 'rule of law' di zaman modern adalah sarjana Inggris, Albert Venn "A. V." Dicey (4 February 1835 – 7 April 1922) melalui bukunya "An Introduction to the Study of the Law of the Constitution" (1885). Dicey memperkenalkan istilah "rule of law" ini, meskipun ide negara hukum itu sendiri sudah dikembangkan sejak abad ke-17, dan bahkan sejak Yunani kuno.

yang dijadikan panglima, bukan ekonomi dan apalagi kekuasaan politik semata (*machtsstaat*). Menurut tradisi Anglo Amerika, unsur-unsur pengertian negara hukum yang disebut dengan istilah *'the rule of law'* tersebut mengandung tiga prinsip, yaitu³⁹:

- (i) supremasi hukum (*supremacy of law*);
- (ii) persamaan dalam hukum (*equality before the law*); dan
- (iii) proses pemerintahan atau penyelenggaraan kekuasaan berdasarkan undang-undang (*due process of law*).

Ketiga prinsip inilah yang membentuk pengertian tentang negara hukum menurut versi Anglo-Amerika. Sedangkan menurut tradisi Eropa Kontinental, khususnya Jerman dan Belanda, pengertian klasik tentang *'rechtsstaat'* itu mencakup empat prinsip, yaitu:

- (i) pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia;
- (ii) pembatasan kekuasaan;
- (iii) pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan
- (iv) adanya peradilan administrasi negara.

Dalam pengertian modern sekarang, formula unsur-unsur *'rechtsstaat'* tersebut dapat pula dikemas dengan cara baru, yaitu (i) adanya perlindungan hak-hak asasi manusia, baik sebagai hak konstitusional maupun dalam tindakan-tindakan nyata dalam praktik kenegaraan, (ii) adanya pembatasan kekuasaan negara menurut sistem *'checks and balances'* antar fungsi kekuasaan, (iii) pelaksanaan pemerintahan didasarkan atas undang-undang yang telah ditetapkan lebih dulu, dan (iv) tersedianya mekanisme atau upaya hukum melalui proses peradilan yang dapat dipakai untuk maksud melawan, menggugat atau

³⁹ Jimly Asshiddiqie, Menuju Negara Hukum Yang Demokratis, BIP-Gramedia, Jakarta, 2009, hlm. 396-397.

menguji keputusan-keputusan negara (*beschikking*), peraturan-peraturan resmi negara (*regelingen*), ataupun putusan-putusan pengadilan negara (*vonnis*). Jika keempat hal ini ada, maka negara yang bersangkutan dapat disebut sebagai '*rechtsstaat*' atau negara hukum⁴⁰. Pendek kata, dalam aneka kegiatan bernegara, hukumlah yang menjadi penentu segalanya. Hukum merupakan panglima. Hukum merupakan sistem aturan. Yang memimpin kita adalah sistem aturan itu, bukan orang per orang yang kebetulan menduduki jabatan. Orang yang memegang jabatan-jabatan publik datang dan pergi secara dinamis, tetapi sistem aturan bersifat ajeg dan relatif tetap. Karena itu, pergantian orang tidak boleh secara serta merta berakibat pada pergantian sistem aturan. Semua orang yang menduduki jabatan dan secara hukum diberi kewenangan untuk bertindak atas nama negara, wajib ditaati oleh semua subjek hukum yang bersangkutan atau yang terkait sepanjang pejabat tersebut menjalankan peraturan perundang-undangan sebagaimana mestinya dan dapat dijadikan teladan (*role model*) dalam sikapnya yang taat kepada aturan-aturan hukum itu.

⁴⁰Para sarjana biasanya mengaitkan ide awal '*rechtsstaat*' ini dengan teori-teori Immanuel Kant. *Rechtsstaat* tidak lain adalah ide '*constitutional state*' yang diperkenalkan oleh Kant (1724–1804) sesudah Konstitusi Amerika Serikat dan Perancis terbentuk pada akhir abad ke-18. Negara dalam pandangan Immanuel Kant merupakan "the union of men under law". Negara terbentuk karena hukum yang sudah ada lebih dulu. Suatu pemerintahan hanya dapat diangkat, dinilai, diberi tugas dan tanggungjawab dan bahkan diberhentikan hanya atas dasar perintah hukum yang sah. Penggunaan istilah *Rechtsstaat* ini paling awal dapat ditemukan tahun 1798, tetapi dipopulerkan pertama kali dalam buku Robert von Mohl, *Die deutsche Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates* ("German Policy Science according to the Principles of the Constitutional State") (1832–1833).

d. Teori Kedaulatan Tuhan

Dalam ide Kedaulatan Tuhan, kekuasaan tertinggi dianggap ada di tangan Tuhan. Tuhanlah yang dipandang sebagai sumber dari segala sumber kekuasaan manusia di dunia. Manusia hanyalah pelaksana belaka dari kehendak Tuhan. Dapat dikatakan bahwa pengertian demikian ini dikenal ada dalam atau oleh semua agama besar dunia dalam sejarah. Agama Hindu, agama Yahudi, Kristen, maupun Islam mempunyai pengalaman yang sama dalam berhubungan dengan ide-ide tentang kekuasaan bernegara. Tuhan lah yang pertama-tama dipandang sebagai sumber dari segala kekuasaan manusia, termasuk dalam urusan bernegara. Namun demikian, dalam perwujudan konkritnya, dimanakah kekuasaan Tuhan itu tampil atau menampilkan diri dalam praktik kegiatan bernegara? Dalam kenyataan praktiknya, sejak dari zaman pra-sejarah, kekuasaan tuhan itu selalu dipahami melekat dalam diri para pemimpin yang bersifat turun-temurun. Karena itu, di antara berbagai agama, muncul konsep Raja-Dewa dalam sejarah umat Hindu, Raja-Pendeta dalam sejarah Kristen, dan Raja-Khalifah dalam sejarah umat Islam. Di zaman Plato dan Aristoteles⁴¹ di Yunani kuno ketika masyarakatnya yang sedang bergairah dengan pemikiran filsafat, berkembang pula konsep "*The Philosopher's King*" atau Raja-Filosof, yang kurang lebih sama saja

⁴¹ Carnes Lord (translator & editor), Aristotle The Politics, University of Chicago Press, 1985. Bandingkan dengan Ernest Barker, The Politics of Aristotle, Oxford University Press, 1958.

dengan Raja-Dewa tersebut di atas. Para raja tersebut diharapkan mempunyai kepribadian yang ideal dan dapat dijadikan panutan sesuai dengan idealitas yang diajarkan oleh agama yang mereka anut. Demikian pula pandangan Plato tentang "*The Philosopher's King*". Pemimpin negara di zaman Plato tidak lain adalah Raja, tetapi Raja yang diidealkan oleh Plato itu hendaklah memahami masalah-masalah kenegaraan secara mendalam seperti para filosof. Para Raja atau Ratu itu sekaligus bertindak sebagai Kepala Agama, sehingga kekuasaannya sangat luas dan termasuk urusan-urusan pribadi warganya. Karena itu, bangsa-bangsa Eropa yang pada umumnya beragama Kristen, dalam waktu yang cukup lama, dipimpin oleh para Raja atau Ratu yang juga sekaligus merupakan Kepala Gereja. Dalam status ganda itu, kekuasaan Raja-Pendeta terus berkembang ke tingkat yang sangat ekstrim, sehingga pada akhirnya mendorong munculnya gerakan perlawanan dari rakyat yang kemudian dikenal sebagai gerakan sekularisme. Gerakan sekularisme ini pada pokoknya berusaha memisahkan negara dari agama dalam wilayah kekuasaannya masing-masing.

Kecuali di Inggris yang sampai sekarang meskipun hanya secara simbolis masih memertahankan kedudukan Raja atau Ratu sebagai Kepala Gereja Anglikan, kebanyakan negara-negara Eropah memang telah berhasil memisahkan negara dari agama. Bahkan, banyak juga negara yang atas desakan rakyatnya berhasil diubah dari bentuk kerajaan

menjadi republik, seperti Perancis, Jerman, Austria, Italia, Portugal, Russia, Hongaria, Polandia, dan lain-lain sebagainya.

Sesudah itu ajaran kedaulatan tuhan ini dapat dikatakan mulai ditinggalkan orang, karena kelemahan-kelemahan inheren yang terdapat di dalamnya. Namun demikian, sekali lagi, patut diperhatikan oleh para ahli bahwa doktrin mengenai kedaulatan tuhan atau '*theocracy*' itu, sebenarnya, ditolak dalam sejarah karena kelemahannya yang mewujudkan diri dalam gagasan kedaulatan raja. Kedaulatan Tuhan atau teokrasi itu, apabila diwujudkan dalam sistem kerajaan, terbukti telah menyebabkan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dan kewenangan. Oleh karena itu, sistem yang demikian ini dapat dipandang tidak relevan lagi untuk dipertimbangkan, meskipun masih tetap banyak juga negara yang menerapkannya sampai sekarang. Namun demikian, apabila konsep teokrasi atau prinsip Kedaulatan Tuhan itu tidak diwujudkan dalam sistem kerajaan, tentu tetap dapat dipertimbangkan relevansinya di zaman modern sekarang ini. Misalnya, paham Kedaulatan Tuhan itu dapat diwujudkan dalam paham Kedaulatan Rakyat, atau dapat pula diimplementasikan melalui paham Kedaulatan Hukum. Kekuasaan Tuhan Yang Maha Kuasa tetap diakui, tetapi perwujudannya dalam praktik dipandang menjelma dalam keyakinan setiap rakyat yang berdaulat. Keyakinan akan ke-Maha-Kuasaan Tuhan itu, justru menimbulkan sikap kesetaraan di antara sesama manusia yang sama-sama berdaulat. Setiap manusia hanya tunduk kepada Tuhan, dan bukan kepada manusia.

Jikalau seorang manusia harus tunduk kepada manusia lain yang menduduki status sebagai pemimpin, maka ketundukan itu hanya dapat diterima sepanjang sang pemimpin dapat dijadikan teladan dalam sikap taat kepada aturan hukum yang berlaku, termasuk ketentuan Tuhan Yang Maha Kuasa.⁴²

Paham teokrasi itu masih relevan asalkan perwujudannya dikaitkan dengan gagasan kedaulatan rakyat dan/atau kedaulatan hukum, bukan dengan gagasan kedaulatan raja seperti dalam sistem monarki. UUD NRI Thn 1945, juga dapat dikatakan menganut paham Kedaulatan Tuhan atau Teokrasi itu, yaitu Kedaulatan Tuhan Yang Maha Esa yang perwujudannya dikaitkan dengan gagasan Kedaulatan Rakyat dan Kedaulatan Hukum. Kedaulatan Tuhan Yang Maha Esa dalam rumusan Pancasila dan UUD NRI Thn 1945, mempunyai ciri yang berbeda dari konsep Teokrasi (*Theocracy*) yang dianggap negatif seperti dalam pengertiannya di Eropah di zaman dahulu dimana Kedaulatan Tuhan atau Teokrasi itu diwujudkan dalam Sistem Kerajaan (*Monarchy*).⁴³

3. Teori Demokrasi.

Para ahli di bidang politik dan hukum dalam memberikan definisi tentang demokrasi bermacam-macam. Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani yang asal katanya adalah *demos* berartirakyat dan *kratia*

⁴² Jimly Asshiddiqie, Menuju Negara.....*Op.Cit.*, hlm. 225

⁴³ *Ibid.* hlm. 227

yang berarti kekuasaan. Dengan demikian maka demokrasi berarti kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Berangkat dari teori demokrasi mendasarkan kekuasaan pada kehendak rakyat, jika kekuasaan tersebut harus menurut atau sejalan dengan kehendak rakyat, menurut Bagir Manan⁴⁴ ada dua pengertian dari kehendak rakyat :

1. Kehendak rakyat seluruhnya yang dinamakan *volente de tous*.
2. Kehendak sebagian dari rakyat yang dinamakan *volente generale*.

Artinya kehendak rakyat seluruhnya atau *volente de tous* hanya dipergunakan oleh rakyat seluruhnya sekali saja. Yaitu pada saat Negara hendak dibentuk melalui perjanjian masyarakat. Maksud dari *Volente de tous* adalah untuk memberikan sandaran agar negara dapat berdiri sendiri dengan abadi, karena seluruh rakyat telah menyetujuinya, jika Negara sudah berdiri berdasarkan persetujuan masyarakat maka persetujuan itu tidak dapat dicabut kembali. Kehendak dari sebagian rakyat atau *volente generale* melalui keputusan suara terbanyak perlakuan setelah negara sudah berdiri supaya negara bisa berjalan.

Demokrasi secara singkat diartikan sebagai suatu sistem politik dimana kekuasaan politik berada di tangan rakyat. Secara histories demokrasi sebagai bentuk pemerintahan tumbuh pertama kali dalam negara kota Athena di Yunani antara tahun 450-250 s.m. Menurut Pericles, salah seorang negarawan Athena demokrasi mempunyai ciri sebagai berikut : pemerintahan oleh rakyat dan partisipasi rakyat secara langsung, persamaan di muka hukum, pengakuan terhadap

⁴⁴ Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan di Indonesia*, Indonesia Co, Jakarta, hlm. 3.

kemajemukan bakat, perhatian, serta pandangan, pengakuan terhadap kebebasan pribadi.⁴⁵

Esensi demokrasi adalah pengakuan bahwa sumber kedaulatan tertinggi pada suatu negara adalah kehendak rakyat. Sebagai implementasi dari demokrasi, seluruh lembaga penyelenggara negara dirancang, diorganisasi serta dioperasikan sebagai pemegang amanat dan kehendak rakyat dan oleh karena itu bertanggung jawab kepada rakyat secara langsung maupun tidak langsung. Demokrasi dapat diartikan dengan dua makna menurut Sri Sumantri yaitu Demokrasi Materiial, makna pengertian itu sendiri (Pemerintahan dari dan oleh rakyat) yang dipengaruhi oleh falsafah Negara dan Demokrasi Formal dalam arti pelaksanaannya (yaitu Demokrasi langsung dan Demokrasi perwakilan).

a. Demokrasi Langsung (*direct democracy*).

Demokrasi memiliki perjalanan sejarah yang amat panjang, keberadaan ide tentang demokrasi sudah dimulai 508 tahun sebelum masehi. Perjalanan panjang tersebut telah mengantarkan demokrasi menuju sebuah dinamika yang berkelanjutan, berevolusi sesuai dengan perkembangan zaman dan kebutuhan para manusia yang menggunakan. Sri Sumantri⁴⁶, melihat Demokrasi dalam dua segi yaitu Demokrasi Materiial dan Demokrasi Formal. Demokrasi dalam arti Materiial adalah demokrasi yang diwarnai oleh falsafah atau idiologi yang

⁴⁵ *Majalah Wawasan Hukum, HAM dan Politik*, 2006, Edisi XXXIII Th. III Minggu Kedua Desember.

⁴⁶ Sri Sumantri, 1992, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, hlm 9-10.

dianut oleh suatu bangsa atau negara perbedaan dalam demokrasi yang dianut oleh masing-masing negara menunjukkan adanya perbedaan yang mendasar dalam demokrasi ini. Oleh karena itu dikenal dengan Demokrasi Pancasila. Demokrasi Terpimpin. Demokrasi Liberal. Demokrasi Sosialis. Demokrasi Rakyat dan Demokrasi Sentralistik.

Demokrasi dalam arti formal mengalami perkembangan yaitu dari Demokrasi langsung. Sebagaimana pernah dilaksanakan dalam Negara Kota (*City State*) di Yunani kuno, menjadi Demokrasi tidak langsung Demokrasi tidak langsung juga dinamakan Demokrasi Perwakilan yaitu demokrasi yang dilakukan oleh wakil-wakil rakyat yang duduk dalam lembaga/badan perwakilan rakyat.

Afan Gafar⁴⁷ memberikan pemahaman tentang demokrasi menjadi dua yaitu Demokrasi Normatif yaitu merupakan sesuatu yang ideal hendak dilakukan oleh sebuah negara, yang diterjemahkan dalam konstitusi masing-masing negara yang mengutamakan unsur-unsur dan prinsip-prinsip dari suatu pemerintahan yang demokratis dan Demokrasi Empirik yang mengutamakan pengaruh terjadinya atau terselenggaranya pemerintahan yang demokratis tersebut.

Dalam mendefinisikan demokrasi dalam arti normative memberikan syarat suatu negara dapat dikatakan melaksanakan pemerintah yang demokratis yaitu Pertama Adanya Akuntasi/ pertanggungjawaban bagi setiap pejabat pemerintah. Kedua, Adanya rotasi kekuasaan artinya

⁴⁷ Afan Gafar, 2002, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 3

kekuasaan tidak dimonopoli oleh orang-orang atau golongan tertentu untuk selamanya akan tetapi adanya periodisasinya untuk dilakukan pergantian pemegang kekuasaan tersebut. Ketiga, Adanya rekrutmen politik yang terbuka artinya peluang untuk menduduki suatu jabatan dalam kekuasaan tersebut bagi semua orang. Keempat, Adanya pemilu yang teratur setiap warga negara sudah dewasa berhak untuk memilih dan dipilih jabatan politik. Kelima, Masyarakat menikmati hak-hak dasar Terutama Hak untuk menyatakan pendapat, hak untuk berkumpul dan berserikat, serta hak untuk menikmati pers yang bebas dari tekanan penguasa.

b. Demokrasi Tak Langsung (*representative democracy*)

Menurut Thomas Meyer⁴⁸ menyatakan demokrasi perwakilan mempercayakan sepenuhnya pengambilan keputusan di tingkat parlemen oleh wakil-wakil yang dipilih. Demokrasi langsung akan mengalihkan sebanyak mungkin keputusan kepada rakyat yang berdaulat misalnya melalui plebisit, referendum, jajak pendapat rakyat dan keputusan rakyat atau mengembalikan sebanyak mungkin keputusan ke tingkat komunitas lokal. Pada suatu negara yang luas peluang diterapkannya demokrasi langsung sangat terbatas. Sidang paripurna yang menghadirkan seluruh rakyat tidak mungkin dilakukan. Plebisit hanya dapat dilakukan untuk beberapa permasalahan dan hanya dengan mempersiapkan waktu yang

⁴⁸ Thomas Meyer, 2003 *Demokrasi (Sebuah Pengantar Untuk Penerapan)*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Kantor Perwakilan Indonesia, hlm. 13-14.

cukup untuk sebagian besar pengambilan keputusan pada tingkat regional dan nasional yang dapat dilakukan hanyalah demokrasi perwakilan. Tetapi demokrasi perwakilan murni sering kali menunjukkan kecenderungan mengabaikan kehendak rakyat dan mempersulit identifikasi serta partisipasi politik rakyat. Dalam banyak kasus pengalaman membuktikan bahwa kombinasi cerdas antara demokrasi perwakilan dan elemen-elemen demokrasi langsung yang relevan sangatlah bermanfaat. Untuk permasalahan tertentu sudah dirumuskan secara akurat dan terdapat metode yang terstruktur secara jelas untuk menanyakan pendapat rakyat, referendum dapat dilakukan. Selain itu ada juga kemungkinan untuk pembuatan sebanyak mungkin keputusan pada tingkat komunitas lokal.

Tugas dan wewenang yang dijalankan oleh setiap lembaga perwakilan rakyat di dunia adalah sebagai berikut :

1. Sebagai lembaga perwakilan rakyat yang mengawasi jalannya pemerintahan yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan eksekutif agar kekuasaan pemerintah tidak menindas rakyat sehingga kekuasaan tidak dijalankan secara sewenang-wenang.
2. Sebagai pemegang kekuasaan legislatif untuk menjalankan keinginan rakyat dan diinterpretasikan dalam undang-undang dan juga sebagai pembuat undang-undang dasar (*supreme legislative body of somenations*).⁴⁹

B. Landasan Konseptual.

1. Konsep Pemilihan Umum Dalam Pemilihan Kepala Daerah.

⁴⁹ *Ibid.*, hlm 15

Negara yang menganut paham Demokrasi, Pemilu merupakan sarana mewujudkan demokrasi dalam suatu negara.⁵⁰ Tidak ada demokrasi tanpa diikuti Pemilu. Pemilu merupakan wujud yang paling nyata dari demokrasi. Salah satu perwujudan keterlibatan rakyat dalam proses politik adalah Pemilihan Umum.⁵¹ Demokrasi sebuah bangsa hampir tidak terpahami tanpa Pemilu. Pemilihan umum merupakan perwujudan nyata demokrasi dalam praktek bernegara saat ini karena menjadi sarana utama bagi rakyat untuk menyatakan kedaulatan rakyat atas Negara dan Pemerintah.⁵² Pernyataan kedaulatan rakyat tersebut dapat diwujudkan dalam proses pelibatan masyarakat untuk menentukan siapa-siapa saja yang harus menjalankan dan disisi lain mengawasi pemerintahan negara. Karena itu, fungsi utama bagi rakyat adalah “untuk memilih dan melakukan pengawasan terhadap wakil-wakil mereka”.⁵³

Menurut Dahlan Thaib, dalam masyarakat demokratis, pemilu yang dilakukan merupakan suatu proses pergantian kekuasaan secara damai yang dilakukan secara berkala sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan konstitusi. Dengan demikian, dapatlah dipahami bahwa pemilu merupakan kegiatan politik yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan kekuasaan dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip demokrasi. Prinsip kehidupan ketatanegaraan yang

⁵⁰ Janedri M. Gaffar. 2012. *Politik Hukum Pemilu*. Konstitusi: Jakarta., hlm. 5.

⁵¹ A. Mukthie Fadjar. 2013. *Pemilu perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi*. Setara Press: Malang. hlm. 27.

⁵² Jenedjri M. Gaffar. 2012. *Politik Hukum Pemilu*. Konstitusi press: Jakarta. hlm. 36.

⁵³ Anwar Arifin. 2006. *Pencitraan dalam politik*. Pustaka Indonesia: Jakarta. hlm. 39.

berkedaulatan rakyat (demokrasi) ditandai bahwa setiap warga negara berhak ikut aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan kenegaraan.⁵⁴

Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, pemilu bertujuan untuk memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan secara aman dan tertib, untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dan melaksanakan Hak Asasi Manusia (HAM).⁵⁵ Jimly Asshiddiqie menambahkan tujuan keempat dari pemilu adalah untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan.⁵⁶

Pemilihan umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Tujuan penyelenggara pemilu adalah untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah, serta untuk membentuk suatu pemerintahan yang demokratis, kuat, dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana UUD NRI Tahun 1945.

Pemilihan umum adalah salah satu pranata yang paling representatif atas berjalannya proses demokrasi. Tidak pernah ada demokrasi tanpa pemilihan umum. Oleh sebab itu, di setiap negara yang menganut demokrasi, pemilihan umum yang lebih dikenal akronim pemilu

⁵⁴ Dahlan Thalib. 2009. *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*. Total Media: Yogyakarta. hlm. 740.

⁵⁵ Ahmad Sukardja. 2012. *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara*. Sinar Grafik: Jakarta., hlm. 157.

⁵⁶ Jimly Asshiddiqie. 2011. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Rajawali Pers: Jakarta. hlm. 419.

menjadi sangat penting dan selalu menentukan proses sejarah politik di negara masing-masing. Robert A Dahl memberikan ukuran-ukuran yang harus dipenuhi agar suatu pemilu memenuhi prinsip-prinsip demokrasi, yaitu:⁵⁷

1. *Inclusiveness*, artinya setiap orang yang sudah dewasa harus diikuti dalam pemilu.
2. *Equal Vote*, artinya setiap suara mempunyai hak dan nilai yang sama.
3. *Effective Participation*, artinya setiap orang mempunyai kebebasan untuk mengekspresikan pilihannya.
4. *Enlightened Understanding*, artinya dalam rangka mengekspresikan pilihan politiknya secara akurat, setiap orang mempunyai pemahaman dan kemampuan yang kuat untuk memutuskan pilihannya.
5. *Final Control of Agenda*, artinya pemilu dianggap demokratis apabila terdapat ruang untuk mengontrol atau mengawasi jalannya pemilu.

Pemilihan umum bagi suatu negara demokrasi sangat penting artinya untuk menyalurkan kehendak asasi politiknya, antara lain sebagai berikut:⁵⁸

1. Untuk mendukung atau mengubah personil legislatif.
2. Adanya dukungan mayoritas rakyat dalam menentukan kekuasaan eksekutif untuk jangka waktu tertentu.
3. Rakyat (melalui perwakilan) secara periodik dapat mengoreksi atau mengawasi eksekutif.

Pada pemerintahan yang demokratis, pemilihan umum merupakan pesta demokrasi. Secara umum tujuan pemilihan umum adalah:⁵⁹

1. Melaksanakan kedaulatan rakyat.

⁵⁷ Didik Supriyanto. 2007. *Menjaga independensi penyelenggara pemilu*. Pustaka Mina: 2007. hlm. 22.

⁵⁸ Ferry Kurnia Rizkiansyah. 2007. *Mengawali Pemilu Menatap Demokrasi*. CV Alia Grafika: Bandung. hlm. 3.

⁵⁹ Aim Abdulkarim. 2006. *Pendidikan Kewarganegaraan*. Grafindo Media Pratama: Jakarta., hlm. 37.

2. Sebagai perwujudan hak atas politik rakyat.
3. Untuk memilih wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga legislatif serta memilih Presiden dan wakil Presiden.
4. Melaksanakan pergantian personil pemerintahan secara aman, damai, dan tertib.
5. Menjamin kesinambungan pembangunan nasional.

Sebagai suatu bentuk implementasi dari demokrasi, pemilihan umum selanjutnya berfungsi sebagai wadah yang menyaring calon-calon wakil rakyat ataupun pemimpin negara yang memang benar-benar memiliki kapasitas dan kapabilitas untuk dapat mengatasnamakan rakyat. Selain dari pada sebagai suatu wadah yang menyaring wakil rakyat ataupun pemimpin nasional, pemilihan umum juga terkait dengan prinsip negara hukum (*Rechtstaat*), karena melalui pemilihan umum rakyat dapat memilih wakil-wakilnya yang berhak menciptakan produk hukum dan melakukan pengawasan atau pelaksanaan kehendak-kehendak rakyat yang digariskan oleh wakil-wakil rakyat tersebut. Dengan adanya pemilihan umum, maka hak asasi rakyat dapat disalurkan, demikian juga halnya dengan hak untuk sama di depan hukum dan pemerintahan. M. Mahfud, di dalam buku *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*.⁶⁰

Pemilihan umum ternyata telah menjadi suatu jembatan dalam menentukan bagaimana pemerintahan dapat dibentuk secara demokratis. Rakyat menjadi penentu dalam memilih pemimpin maupun wakilnya yang kemudian akan mengarahkan perjalanan bangsa. Pemilihan umum menjadi seperti *transmission of belt*, sehingga kekuasaan yang berasal

⁶⁰ Cholisin, dkk . 2007. *Pengantar Ilmu Politik (Introduction to Political Science)* (Alih bahasa oleh Zulkifly Hamid). PT Raja Grafindo: Jakarta., hlm. 95.

dari rakyat dapat berubah menjadi kekuasaan negara yang kemudian menjelma dalam bentuk wewenang-wewenang pemerintah untuk memerintah dan mengatur rakyat. Dalam sistem politik, pemilihan umum bermakna sebagai saran penghubung antara infrastruktur politik dengan suprastruktur politik, sehingga memungkinkan terciptanya pemerintahan dari oleh dan untuk rakyat.

2. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah.

Pemilihan Kepala Daerah (selanjutnya disebut Pilkada) peneliti ibaratkan seperti permainan sepak bola. Apabila setiap pemain bola itu dibiarkan menggunakan segala taktik dan cara sesuka hatinya tanpa mengikuti peraturan yang ditetapkan oleh wasit permainan itu, maka sudah pasti pemain akan meninggalkan permainan sepak bola itu dan mengantinya dengan adu tinju, juga diikuti oleh para penonton dari kedua belah pihak yang bertanding. Demikian juga halnya dengan Pilkada, seandainya seorang calon itu boleh menggunakan segala cara dan taktik yang kotor dan tidak mengikuti pedoman peraturan pelaksana yang bertujuan ingin menjatuhkan calon lawannya, maka tidak ada maknanya Pilkada itu dilaksanakan.

Salah satu di antaranya adalah disebabkan siapa yang kuat, kaya dan mempunyai banyak uang sudah pasti akan menang. Tetapi suara yang diperoleh oleh calon-calon yang menggunakan cara dan taktik seperti itu biasanya tidak ikhlas dari hati nurani para pemilih. Suara itu datang dari hati yang dipenuhi oleh uang yang diberi atau dijanjikan

kepada para pemilih. Mungkin juga hati sudah diikat oleh jasa yang telah diberikan calon, atau karena rasa takut karena intervensi calon kepada si pemilih. Pemilu semacam itu sudah tentu tidak bebas dan tidak adil. Keputusannya tidak boleh diterima dan dihormati oleh siapapun, karena akan menyebabkan kekacauan yang akhirnya akan membuat sebuah negara yang diktator untuk mengawal ketenteraman dalam negeri.

Pilkada hendaknya dilaksanakan secara bebas dan bersih, yaitu Pilkada yang memberi kebebasan kepada setiap pemilih untuk memberi suaranya kepada para calon atau partai politik menurut pilihannya sendiri. Ini berarti segala taktik dan cara yang berdasarkan *money politic* (politik uang), bahkan cara-cara massif digunakan untuk mengintimidasi rakyat dalam memilih tidak dibenarkan Undang-Undang untuk dilakukan oleh seluruh pasangan calon kepala daerah yang berkompetisi dalam Pilkada. Sebagai tolok ukur atau parameter suatu Pilkada demokratis atau tidak adalah asas-asas Pemilu.

Asas adalah suatu pangkal tolak pikiran untuk sesuatu kasus atau suatu jalan dan sarana untuk menciptakan sesuatu tata hubungan atau kondisi yang dikehendaki⁶¹. Perlu dipahami bahwa setiap peraturan hukum itu berakar atau bertumpu pada asas hukum, yakni suatu nilai yang diyakini berkenaan dengan penataan masyarakat untuk mencapai ketertiban yang berkeadilan. Karena kebenaran materiil dari suatu tata hukum yang menjadi landasan formal suatu sistem hukum menunjuk pada

⁶¹Joko J. Prihatmoko, 2005. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar., hlm. 206-207

asas-asas yang menjadi fondasi bangunan keseluruhan aturan-aturan hukum yang berlaku sebagai hukum positif yang harus ditaati di negara mana diberlakukan.

Asas hukum yang menjadi fondasi hukum positif itu sesungguhnya adalah abstraksi sebuah kaidah yang lebih umum yang penerapannya lebih luas dari ketentuan norma-norma hukum positif. Asas-asas hukum itu lahir dari kandungan akal budi dan nurani manusia yang menyebabkan manusia dapat membedakan baik-buruk, adil tidak adil, dan manusiawi-tidak manusiawi⁶². Paul Scholten, mengartikan asas-asas hukum itu “tendensi-tendensi yang disyaratkan kepada hukum oleh paham kesusilaan kita”⁶³. Dipahami asas-asas hukum itu sebagai pikiran-pikiran dasar yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum, masing-masing dirumuskan dalam aturan -aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim, yang berkenaan dengannya ketentuan ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya.

Karl Larenz sejalan dengan pendapat Paul Scholten, mengemukakan asas-asas hukum adalah “ukuran-ukuran hukumiah-ethis yang memberikan arah kepada pembentukan hukum”⁶⁴. Mudah dipahami bahwa asas-asas hukum syarat dengan nilai-nilai etis-moral dalam aturan atau norma/kaidah hukum baik dalam pembentukan peraturan perundang-

⁶²Sidharta, Arief, Bernard. 2014, *Penemuan Hukum Kajian Filsafat Hukum, dalam Pendulum Antinomi Hukum*, Genta Publishing, Bantul Yogyakarta., hlm. 46

⁶³ J.J.H. Bruggink, 1996, *Refleksi Tentang Hukum: Pengertian-Pengertian Dasar dalam Teori Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung., hlm. 119.

⁶⁴ *Ibid.*

undangan maupun putusan hakim sebagai pembentukan hukum *in concreto*. P. Belefroid, mengemukakan asas-asas hukum umum adalah kaidah dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak diperasalkan dari aturan-aturan yang lebih umum”⁶⁵.

Sebagai tolok ukur atau parameter suatu Pilkada demokratis atau tidak adalah pelaksanaan Pilkada tersebut mencerminkan asas-asas Pemilu. Selama asas-asas Pemilu tidak dijunjung tinggi dalam pelaksanaan Pilkada, sekalipun Pilkada dilaksanakan secara langsung dan hanya diikuti oleh satu pasangan calon, maka Pilkada tersebut belum dapat dikatakan Pilkada yang demokratis. Sebaliknya, sekalipun Pilkada dilakukan secara tidak langsung melalui lembaga perwakilan, asalkan asas-asas tersebut ditaati dan diterapkan secara konsisten oleh para *stake holder* Pilkada, maka Pilkada tersebut dapatlah dikatakan Pilkada yang demokratis.

Asas Pemilu Langsung, Umum, Bebas, dan Rahasia Pemilu yang LUBER dan JURDIL.⁶⁶ Mengandung pengertian bahwa pemilihan umum harus diselenggarakan secara demokratis dan transparan, berdasarkan pada asas-asas pemilihan yang bersifat langsung, umum, bebas dan rahasia, serta jujur dan adil.

Dasar hukum asas-asas pemilu terdapat di dalam (pasal 2 UU No 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat

⁶⁵ *Ibid*

⁶⁶ A. Mukthie Fadjar. 2013. *Pemilu perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi*. Setara Press: Malang., hlm. 16.

Daerah dan UU Nomor 15 tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum) memiliki yang harus dipatuhi oleh seluruh warga negara tanpa terkecuali demi terciptanya pemilu yang aman dan kondusif tanpa terjadi adanya pertikaian, permusuhan dan kesalahpahaman.⁶⁷

Asas-asas yang dimaksud dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang mengacu pada ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang yang menyebutkan bahwa “Pemilihan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”.

Adapun penjelasan asas tersebut, peneliti uraikan dibawah ini, yaitu sebagai berikut :

a. Langsung.

Dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yang dimaksud asas “langsung” adalah Rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara. Asas langsung di ilhami bahwa pada hakikatnya setiap person/individu tidak bisa diwakilkan oleh orang lain dalam menyuarakan kepentingannya.

⁶⁷ Lihat: <http://www.landasanteori.com/2015/10/pengertian-pemilihan-umum-fungsi-sistem.html>. diakses pada tanggal 18 juni 2019

Asas langsung seumur dengan usia demokrasi. Demokrasi kuno menginisiasi bahwa yang bisa menentukan kedaulatan tertinggi adalah suara rakyat itu sendiri. Tradisi kehidupan negara demokrasi modern juga menyatakan bahwa asas langsung merupakan bagian integral dari penerapan sistem demokrasi. Demokrasi pada hakikatnya merupakan bentuk pilihan langsung masyarakat terhadap arah kebijakan negara. Hal ini sesuai dengan pengertian demokrasi, dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Sejalan dengan berjalannya waktu, demokrasi langsung sudah tidak relevan untuk diterapkan dalam kehidupan bernegara. Secara efektivitas, kuantitas, serta dengan pertimbangan aspek demografi demokrasi langsung dianggap tidak relevan lagi untuk diterapkan. Argumentasi inilah yang menjadi inisiasi awal untuk penerapan demokrasi perwakilan (*democracy representative*).

Amerika Serikat sebagai negara kiblat demokrasi adalah yang pertama kali menerapkan sistem demokrasi perwakilan secara menyeluruh. Dalam sistem pemilihan Presiden Amerika, pemilih tidak memilih Presiden secara langsung akan tetapi memberikan kuasa kepada dewan pemilihan (*electoral college*).

Skema demokrasi perwakilan yang diterapkan di Amerika Serikat sebenarnya penuh dengan celah apabila tidak ditopang oleh asas keadilan dan kejujuran. Tidak ada yang bisa menjamin para delegates yang telah terpilih ke dalam dewan pemilihan (*electoral college*) akan

tetap memegang komitmen untuk memilih kandidat yang telah dipilih pemilih dalam Pemilihan Umum. Akan tetapi berbekal rasa jujur dan tanggung jawab, para *pledges delegates* ini tetap membawa suara pemilih mereka ke konvensi nasional.

Relasi kepercayaan antara pemilih dan delegates meskipun mereduksi asas langsung menjadi perwakilan, akan tetapi dikarenakan adanya bertanggung jawab dan kejujuran yang menopang keduanya, asas langsung melalui perwakilan bisa diterapkan. Akan tetapi asas langsung dalam konteks kultural masyarakat Indonesia tidak bisa diterapkan secara merata dikarenakan berbagai faktor.

Hal ini bisa kita lihat pada masyarakat Papua dimana sistem Token dipakai untuk menggantikan sistem pemilihan langsung yang menggunakan kertas suara. Sistem token merupakan sistem pemilihan dimana masyarakat setempat diwakili oleh Kepala Suku yang dipercaya mampu mewakili suara mereka. Sistem token hingga saat ini diakui sebagai bagian dari dinamika pemilu di Indonesia.

b. Umum.

Pada dasarnya, seluruh warga negara memiliki hak untuk memilih. Akan tetapi, yang bisa melakukan pemilihan adalah warga negara yang dianggap telah dewasa, yakni yang telah berusia 17 tahun yang ditandai dengan kepemilikan kartu identitas dan atau yang telah menikah atau yang pernah kawin. Namun, yang ditekankan pada asas ini adalah bahwa seluruh warga negara (yang telah dewasa) dapat memilih tanpa adanya

diskriminasi, terhadap ras, jenis kelamin, warna kulit, dan lain-lain. Hal ini berlaku bagi pemilu secara konvensional dan juga sistem e-voting. Hanya saja dalam sistem e-voting akan digunakan e-KTP yang belum direalisasikan di banyak daerah di Indonesia.

c. Jujur

Asas Pemilu sebenarnya bukanlah sesuatu yang lahir secara tiba-tiba. Keberadaannya merujuk pada sebuah kesepakatan besar mengenai penegakan Hak Asasi Manusia (HAM). Hak untuk memilih, dipilih serta berkumpul menyuarakan pendapatnya merupakan bagian integral dari Hak Konstitusionalitas yang melekat dalam kehidupan bernegara. Hal ini dimuat secara jelas dalam Article 21, Universal Declaration of Human Rights, 1948:

"Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives... The will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures."

Menurut International Human Rights Convention ada tiga syarat yang tidak boleh lepas dari terselenggaranya Pemilu yang demokratis yaitu Free (Bebas), Fair (Jujur / Adil), dan Regular (Umum). Masuknya Jujur dalam salah satu syarat pelaksanaan Pemilu yang demokratis bukanlah tanpa alasan. Dalam ketentuan Peraturan Perundang-Undangan, Jujur mengandung arti bahwa dalam penyelenggaraan Pemilu, setiap penyelenggara Pemilu, aparat Pemerintah, peserta Pemilu,

pengawas Pemilu, pemantau Pemilu, pemilih, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu jujur dimaknai bagi semua pihak, bukan hanya bagi pemilih ataupun peserta Pemilu saja.

Jujur adalah sesuatu yang penting sebagai bagian dari integritas pelaksanaan Pemilu. Dalam setiap pemilihan baik dalam tingkat lokal hingga regional, diperlukan kejujuran mulai dari pelaku hingga penyelenggara. Dalam Pemilu Amerika sebagai contohnya, asas yang dipakai hanyalah bebas, jujur dan adil. Di Amerika Serikat, Kejujuran menjadi penting karena itulah yang menentukan kualitas demokrasi. Menurut *Universal Declaration on Democracy*, ada beberapa unsur penerapan pemerintahan yang demokratis yaitu

1. *Democracy is based on the existence of well-structured and well-functioning institutions, as well as on a body of standards and rules and on the will of society as a whole, fully conversant with its rights and responsibilities*
2. *It is for democratic institutions to mediate tensions and maintain equilibrium between the competing claims of diversity and uniformity, individuality and collectivity, in order to enhance social cohesion and solidarity.*
3. *Democracy is founded on the right of everyone to take part in the management of public affairs;*
4. *The key element in the exercise of democracy is the holding of free and fair elections at regular intervals enabling the people's will to be expressed*
5. *It is an essential function of the State to ensure the enjoyment of civil, cultural, economic, political and social rights to its citizens. Democracy thus goes hand in hand with an effective, honest and transparent government, freely chosen and accountable for its management of public affairs⁶⁸.*

⁶⁸ Cheriff Basiouni, *Democracy: Its Principles and achievement*, Geneva : Intra Parliamentary Union, 1998., hlm. IV-VI

Dari prinsip-prinsip demokrasi yang ada diatas dapat dilihat bahwa pemerintahan demokratis berdiri diatas lima pilar, yaitu pemerintahan yang efektif, jujur dan transparan, kebebasan untuk memilih serta menjunjung nilai-nilai akuntabilitas. Tanpa adanya kejujuran, demokrasi tidak akan bisa berdiri tegak.

d. Bebas

Bebas menurut Undang-Undang Pemilu mempunyai arti bahwa setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Bebas merupakan asas yang lebih ditujukan kepada pemilih daripada penyelenggara. Bebas mempunyai makna bahwa pilihan yang dijatuhkan oleh pemilih harus lepas dari segala kepentingan politik dan hal-hal lain yang sejenis. Pemilih tidak diperkenankan memilih dikarenakan statusnya sebagai Pegawai Negeri ataupun karena jabatannya dalam pemerintahan. Pemilih harus memilih dengan nuraninya tanpa ada paksaan dari siapapun meskipun itu adalah orang tuanya sendiri. Akan tetapi asas bebas dalam sistem pemilu sempat menjadi pembedaan terhadap pemberangusan Hak Asasi Manusia di Pemilu Amerika.

Pada awal-awal demokrasi Amerika, hak pilih hanya diberikan pada Tuan Tanah yang mana sebagian besar adalah warga kulit putih yang beragama Protestan. Alasan mengapa budak kulit hitam dan perempuan tidak mendapat hak pilih adalah posisi mereka yang tidak bebas dikarenakan rawan potensi adanya tekanan dari Tuan Tanah bagi budak

belian serta Kepala Rumah Tangga bagi para perempuan. Sejarah demokrasi memang tidak serta merta menempatkan semua manusia dalam posisi yang setara. Demokrasi berkembang mengikuti arus perubahan zaman. Saat ini semua warga negara sama dimata hukum, sehingga dalam hak untuk memilih dan dipilih pun tidak lagi mengenal suku, agama, ras ataupun jender.

e. Rahasia

Asas Rahasia, artinya dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin kerahasiaan pilihannya. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan. Asas rahasia dalam Pemilu juga lebih ditujukan kepada pemilih sebagai pemegang hak suara dibandingkan penyelenggara pemilu.

Berdasarkan Declaration On Criteria For Free And Fair Elections yang diadopsi dari the Inter Parliamentary Council at its 154th Session (Paris, 26 March 1994) Asas rahasia menjadi sesuatu yang sangat vital dalam proses pemilihan. Asas kerahasiaan dalam pemilihan termasuk dalam kelompok voting and election rights, bersama dengan hak-hak lainnya yaitu :

- (1) *Every adult citizen has the right to vote in elections, on a nondiscriminatory basis.*
- (2) *Every adult citizen has the right to access to an effective, impartial and non-discriminatory procedure for the registration of voters.*
- (3) *No eligible citizen shall be denied the right to vote or disqualified from registration as a voter, otherwise than in accordance with objectively verifiable criteria prescribed by*

law, and provided that such measures are consistent with the State's obligations under international law.

- (4) *Every individual who is denied the right to vote or to be registered as a voter shall be entitled to appeal to a jurisdiction competent to review such decisions and to correct errors promptly and effectively.*
- (5) *Every voter has the right to equal and effective access to a polling station in order to exercise his or her right to vote.*
- (6) *Every voter is entitled to exercise his or her right equally with others and to have his or her vote accorded equivalent weight to that of others.*
- (7) *The right to vote in secret is absolute and shall not be restricted in any manner whatsoever.*⁶⁹

Asas rahasia merupakan suatu upaya untuk menjaga integritas Pemilu agar tetap berjalan di koridor demokrasi substansial. Akan tetapi asas rahasia merupakan hak yang mengikat dalam pelaksanaan Pemilu, sebagai hak maka hal itu bisa saja dilepaskan apabila pemilih menginginkannya.

f. Adil

Adil menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia mempunyai pengertian sama berat, tidak berat sebelah, tidak memihak, berpihak kepada yang benar, berpegang kepada kebenaran, sepatutnya, tidak sewenang-wenang.⁷⁰ Adil merupakan satusatunya asas yang betul-betul lahir seiring dengan lahirnya reformasi. Pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu yang dimaksud dengan Adil adalah dalam penyelenggaraan Pemilu, setiap pemilih dan peserta Pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak mana pun.

⁶⁹ Guy S. Goodwin-Gill, *Free and Fair Elections*. Geneva: Inter Parliamentary Union, 2006., hlm. VIII

⁷⁰ www.kbbi.web.id diakses pada tanggal 31 Agustus 2021

Asas adil berkaitan erat dengan integritas penyelenggara Pemilu. Berbeda dengan definisi asas pemilu lainnya yang ditekankan kepada semua pelaku Pemilu, mulai dari pemilih, partai politik, penyelenggara hingga Pemerintah. Asas adil lahir dikhususkan kepada penyelenggara Pemilu dan Pemerintah yang mempunyai hajat dalam pesta demokrasi. Kelahiran asas ini dilatarbelakangi oleh gejolak orde baru yang terkesan parsial dan cenderung mendukung salah satu partai tertentu selama pemilihan. Keberadaan asas adil dalam Pemilu dianggap vital di beberapa negara, bahkan di Kanada terdapat Fair Election Act sebuah undang-undang yang berusaha menegakkan Penyelenggaraan Pemilu yang adil. Di beberapa negara, asas adil dan bebas merupakan satu kesatuan yang tidak bisa dipisahkan. Di Amerika Serikat, asas bebas dan adil merupakan prinsip pemilihan yang demokratis yang menjanjikan integritas baik dari penyelenggara maupun partai politiknya.

Tingginya nilai “adil” dalam sistem hukum membuat keadilan mutlak dilakukan terhadap semua pihak, dalam kondisi apapun, dan situasi apapun. Pelaksanaan Pemilu sebagai pintu gerbang transisi kekuasaan, hajat demokrasi terbesar, hingga apa yang menentukan nasib bangsa untuk beberapa periode waktu kedepan tentu harus diselenggarakan dengan se”adil-adil”nya. Tidak ada kecondongan terhadap partai penguasa serta tidak ada perlakuan yang berbeda terhadap partai oposisi, semuanya sama baik kedudukannya maupun haknya didepan hukum.

Lahirnya Komisi Pemilihan Umum (KPU) tak lepas dari usaha untuk menegakkan asas “adil”, terutama bagi penyelenggara. Berdasarkan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu, KPU harus bekerja berdasarkan prinsip-prinsip tertentu, yaitu; mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib penyelenggara Pemilu, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi dan efektivitas.

Keberadaan asas adil tentu saja tidak muncul dari ruang hampa. Asas adil lahir dari pergulatan politik orde baru yang membuktikan bahwa penyelenggara Pilkada ketika diberikan kekuasaan yang otoritatif akan cenderung bersikap tidak adil. Tanpa keadilan maka mustahil kita akan melahirkan Pilkada yang demokratis, tanpa Pilkada yang demokratis lebih mustahil lagi bagi Kita untuk membangun bangsa ini menjadi bangsa yang lebih baik.

3. Hakikat Pemilihan Kepala Daerah Secara Demokratis.

Salah satu wujud dan mekanisme demokrasi di daerah adalah pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Pemilihan kepala daerah merupakan sarana manifestasi kedaulatan dan pengukuhan bahwa pemilih adalah masyarakat di daerah. Pemilihan Kepala daerah memiliki 3 (tiga) fungsi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. *Pertama*, memilih kepala daerah sesuai dengan kehendak masyarakat di daerah sehingga ia diharapkan dapat memahami dan mewujudkan kehendak masyarakat di daerah. *Kedua*, melalui pemilihan kepala daerah diharapkan pilihan masyarakat di daerah didasarkan pada visi, misi,

program serta kualitas dan integritas calon kepala daerah, yang sangat menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. *Ketiga*, pemilihan kepala daerah merupakan sarana pertanggungjawaban sekaligus sarana evaluasi dan kontrol public secara politik terhadap seorang kepala daerah dan kekuatan politik yang menopangnya.⁷¹

Selain itu, fungsi pilkada juga dikemukakan oleh Sartono Sahlan dan Awaludin Marwan yaitu, *Pertama*, pilkada merupakan institusi pelembagaan konflik. Di mana, pilkada didesain untuk meredam konflik-konflik apalagi yang berbau kekerasan, guna mencapai tujuan demokrasi dan pengisian jabatan politik di daerah. *Kedua*, pilkada sebagai sarana pencerdasan dan penyadaran politik warga. *Ketiga*, mencari sosok pemimpin yang kompeten dan komunikatif dan *keempat*, menyusun kontrak sosial baru. Di mana hasil dari pilkada tersebut bukan hanya lahirnya pemimpin baru, juga sirkulasi komunikasi yang membuat perjanjian-perjanjian sang kandidat sebelum menjadi pemenang dituntut untuk merealisasikannya secara riil.⁷²

Lahirnya kata demokratis dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar pada saat dilakukan perubahan UUD 1945 terdapat adanya 2 (dua) pendapat yang berbeda mengenai cara pemilihan kepala daerah. Satu pendapat menghendaki pemilihan kepala daerah secara

⁷¹ Janedjri M. Gaffar. 2012. *Politik Hukum Pemilu*. Konstitusi Press: Jakarta., hlm. 93.

⁷² Sartono Sahlan dan Awaludin Marwan. 2012. *Nasib Demokrasi Lokal di Negeri Barba; Kajian Reflektif Teoritis Pilkada Langsung*. Thefa Media: Yogyakarta., hlm. 79-82.

langsung oleh rakyat maupun DPRD sementara pendapat lain menghendaki tidak dilakukan secara langsung oleh rakyat.

Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Tetapi dengan telah dihapuskannya penjelasan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, latar belakang pemikiran lahirnya rumusan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 saat itu adalah sistem pemilihan kepala daerah yang akan diterapkan disesuaikan dengan perkembangan masyarakat dan kondisi di setiap daerah yang bersangkutan. Pembentuk undang-undang dapat merumuskan sistem pemilihan yang dikehendaki oleh masyarakat di dalam pemilihan kepala daerah sehingga masyarakat mempunyai pilihan apakah akan menerapkan sistem perwakilan yang dilakukan oleh DPRD atau melalui sistem pemilihan secara langsung oleh rakyat. Tujuannya adalah agar menyesuaikan dengan dinamika perkembangan bangsa untuk menentukan sistem demokrasi yang dikehendaki oleh rakyat. Hal ini merupakan *opened legal policy* dari pembentuk undang-undang dan juga terkait erat dengan penghormatan dan perlindungan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat di berbagai daerah yang berbeda-beda. Ada daerah yang lebih cenderung untuk menerapkan

sistem pemilihan tidak langsung oleh rakyat dan ada pula daerah yang cenderung dan lebih siap dengan sistem pemilihan langsung oleh rakyat. Baik sistem pemilihan secara langsung (demokrasi langsung) maupun sistem pemilihan secara tidak langsung (demokrasi perwakilan) sama-sama masuk kategori sistem yang demokratis.

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 97/PUU-XI/2013 disimpulkan bahwa baik pemilihan secara langsung oleh rakyat maupun pemilihan secara tidak langsung sama-sama masuk dalam kategori demokratis. Tetapi, dengan syarat bahwa pemilihan tersebut dilaksanakan dengan menerapkan asas-asas pemilihan umum secara demokratis yaitu: langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Oleh karena itu, bahkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072–073/PUU/2004 dinyatakan bahwa merupakan wewenang pembentuk undang-undang untuk menentukan apakah pemilukada dilakukan secara langsung atau tidak. Bahkan, sesuai dengan latar belakang pembahasan ketentuan pemilukada dalam UUD 1945, pembuat undang-undang sesungguhnya juga dapat menentukan sistem pemilukada berbeda-beda sesuai dengan daerah masing-masing. Jika di Jakarta pemilukada dilakukan secara langsung, tidak berarti di Yogyakarta juga harus demikian, demikian pula di Papua serta daerah lain. Hal ini sesuai dengan keragaman masyarakat Indonesia, baik dilihat dari adat, struktur masyarakat maupun tingkat kesiapannya.⁷³ Hal ini juga senada dengan

⁷³ Janedjri M. Gaffar, Politik Hukum....., *Op. Cit.*, hlm. 95.

pendapat dari Jimly Asshiddiqie dalam bukunya *Komentar atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* bahwa ketentuan pemilihan secara demokratis dalam ayat (4) ini dapat dilaksanakan baik melalui cara langsung atau dengan cara tidak langsung melalui DPRD. Kedua cara itu sama-sama demokratis dan karena itu konstitusional. Hanya saja, dewasa ini, ketentuan ini dijabarkan lebih lanjut dalam undang-undang, yaitu bahwa pemilihan itu dilakukan melalui pemilihan umum kepala daerah atau disingkat pemilukada. Namun apabila suatu ketika akan diadakan perubahan sehingga pemilihan cukup diadakan secara tidak langsung melalui DPRD, maka hal itu juga harus dipandang sama demokratisnya dan sama-sama konstitusional.⁷⁴

Ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis bukan dengan memilih salah satu dari bentuk demokrasi langsung atau demokrasi perwakilan adalah ketentuan yang tepat dalam menggambarkan nilai keberagaman daerah di Indonesia. Ketentuan ini dapat juga dipandang sebagai salah satu pemenuhan ketentuan Pasal 18B ayat (1) yang menyatakan bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Selain itu, ketentuan Pasal 18 ayat (4) tersebut juga dapat dipandang sebagai

⁷⁴ Jimly Asshiddiqie. 2009. *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Sinar Grafika: Jakarta., hlm. 59.

pelaksanaan dari Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar. Dengan pengertian bahwa apabila sudah dikehendaki rakyat maka hal tersebut sudah masuk dalam pengertian demokrasi sesuai dengan asal kata demokarasi itu sendiri yaitu demos yang artinya rakyat dan kratos/cratein yang berarti pemerintahan rakyat. Sehingga demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat.

4. Fungsi Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada).

Sebagai sebuah aktivitas politik, pemilihan umum pastinya memiliki fungsi-fungsi yang saling berkaitan atau interdependensi. Adapun fungsi-fungsi dari pemilihan umum itu sendiri adalah:⁷⁵

a. Sebagai Sarana Legitimasi Politik

Fungsi legitimasi ini terutama menjadi kebutuhan pemerintah dan sistem politik. Melalui pemilihan umum, keabsahan pemerintahan yang berkuasa dapat ditegakkan, begitu pula program dan kebijakan yang dihasilkannya. Dengan begitu, pemerintah berdasarkan hukum yang disepakati bersama tak hanya memiliki otoritas untuk berkuasa, melainkan juga memberikan sanksi berupa hukuman dan ganjaran bagi siapapun yang melanggarnya.

Menurut Ginsberg fungsi legitimasi politik ini merupakan konsekuensi logis dari pemilihan umum. Paling tidak ada tiga alasan

⁷⁵ Satjipto Rahardjo. 2009. *Penegakan Hukum (Suatu Tinjauan Sosiologis)*. Genta Publishing: Yogyakarta., hlm. 80.

kenapa pemilihan umum dapat menjadi suatu legitimasi politik bagi pemerintahan yang berkuasa. Pertama, melalui pemilihan umum, pemerintah sebenarnya bisa meyakinkan atau setidaknya memperbaharui kesepakatan-kesepakatan politik dengan rakyat. Kedua, melalui pemilihan umum pemerintahan dapat pula mempengaruhi perilaku rakyat atau warga negara. Dan ketiga, dalam dunia modern para penguasa dituntut untuk mengadakan kesepakatan dari rakyat ketimbang pemaksaan (*coercion*) untuk mempertahankan legitimasinya. Gramsci (1971) menunjukkan bahwa kesepakatan (*Consent*) yang diperoleh melalui hegemoni oleh penguasa ternyata lebih efektif dan bertahan lama sebagai sarana kontrol dan pelestarian legitimasi dari otoritasnya ketimbang penggunaan kekerasan dan dominasi.⁷⁶

b. Fungsi Perwakilan Politik.

Fungsi ini terutama menjadi kebutuhan rakyat, baik untuk mengevaluasi maupun mengontrol perilaku pemerintahan dan program serta kebijakan yang dihasilkannya. Pemilihan umum dalam kaitan ini merupakan mekanisme demokratis bagi rakyat untuk menentukan wakil-wakil yang dapat dipercaya yang akan duduk dalam pemerintahan.⁷⁷

c. Pemilihan Umum Sebagai Mekanisme Bagi Pergantian atau Sirkulasi Elit Penguasa.

⁷⁶ Soerjono Soekanto., *Op.Cit.*, hlm 68

⁷⁷ C.S.T. Kansil. Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education). *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madanai, Edisi Revisi (Cetakan kedua)*. ICCE: Jakarta., hlm. 96.

Keterkaitan pemilihan umum dengan sirkulasi elit didasarkan pada asumsi bahwa elit berasal dari dan bertugas mewakili masyarakat luas atau rakyat. Secara teoritis, hubungan pemilihan umum dengan sirkulasi elit dapat dijelaskan dengan melihat proses mobilitas kaum elit atau non elit yang menggunakan jalur.

Institusi politik, dan organisasi kemasyarakatan untuk menjadi anggota elit tingkat nasional, yakni sebagai anggota kabinet dan jabatan yang setara. Dalam kaitan itu, pemilihan umum merupakan saran dan jalur langsung untuk mencapai posisi elit penguasa. Dengan begitu maka melalui pemilihan umum diharapkan bisa berlangsung pergantian atau sirkulasi elit penguasa secara kompetitif dan demokratis.

Sebagai Sarana Pendidikan Politik Bagi Rakyat Pemilihan umum merupakan salah satu bentuk pendidikan politik bagi rakyat yang bersifat langsung, terbuka dan massal, yang diharapkan bisa mencerdaskan pemahaman politik dan meningkatkan kesadaran masyarakat tentang demokrasi.

5. Partai Politik Dalam Pemilihan Kepala Daerah.

a. Pengertian Partai Politik

Partai politik menurut Miriam Budiardjo ialah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita dengan tujuan untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan

partai.⁷⁸ Kata partai menunjuk padagolongan sebagai pengelompokkan masyarakat berdasarkan kesamaan tertentu seperti tujuan,ideologi,agama dan kepentingan tertentu.

Sigmund Neumann dalam bukunya, *modern political parties*, mengemukakan bahwa, partai politik adalah organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat melalui persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda.⁷⁹ Sementara yang dimaksud dengan Partai politik dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan citacita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁸⁰

Partai dapat dipahami dalam arti luas dan dalam arti sempit.dalam arti luas,partai adalah penggolongan masyarakat dalam organisasi secara umum yang tidak terbatas pada organisasi politik.sedangkan dalam arti sempit,partai politik adalah organisasi masyarakat yang bergerak di bidang politik.

⁷⁸ Miriam Budiardjo. 1972. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama: Jakarta., hlm. 403-404.

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 404.

⁸⁰ Lihat: Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang No.2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.

b. Tugas partai politik.

Tugas secara umum dapat didefinisikan sebagai hal-hal yang harus bahkan wajib dikerjakan oleh seorang anggota organisasi atau pegawai dalam suatu instansi atau kelompok tertentu secara rutin sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya untuk menyelesaikan program kerja yang telah dibuat berdasarkan tujuan, visi dan misi suatu organisasi.

Tugas partai politik sendiri dapat dilihat dari tujuan partai politik itu sendiri. dalam Pasal 10 Undang-Undang No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik di sebutkan tujuan partai politik diantaranya :

- 1) Tujuan umum Partai Politik adalah:
 - a) mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b) menjaga dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - c) mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

- 2) Tujuan khusus Partai Politik adalah:
 - a) meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintahan;
 - b) memperjuangkan cita-cita Partai Politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; dan
 - c) membangun etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Jika di lihat dari tujuan dari partai politik diatas maka tentunya secara tidak langsung partai politik adalah sebuah jembatan pasti untuk mewujudkan pembangunan dalam keberlangsungan suatu Negara.

Dalam hal ini dapat disimpulkan bahwa Partai Politik memiliki tugas penting dalam pemerintahan, yaitu bersama masyarakat, berusaha mencapai control pemerintahan, menciptakan kebijakan yang sesuai dengan kepentingan mereka atau kelompok pendukungnya serta mengorganisasi dan membujuk pemilih untuk memilih calon mereka agar menempati jabatan tertentu.⁸¹ sekalipun banyak yang dilibatkan dalam menjalankan pemerintahan pada semua tingkat, Partai Politik bukanlah pemerintah. tujuan dasar Partai Politik adalah mencalonkan anggotanya untuk jabatan publik dan mendapatkan sebanyak mungkin suara pemilih. ketika terpilih, pejabat-pejabat tersebut akan berusaha mencapai tujuan partai melalui proses legislasi dan inisiatif program.⁸²

c. Fungsi Partai Politik

Pengertian fungsi menurut Kamus Lengkap Bahasa Indonesia merupakan kegunaan suatu hal, daya guna serta pekerjaan yang dilakukan. Adapun menurut Sutarto yaitu Fungsi adalah rincian tugas yang sejenis atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh seorang pegawai atau anggota tertentu yang masing-masing berdasarkan sekelompok aktivitas sejenis menurut sifat atau pelaksanaannya.⁸³

Mengenai fungsi Partai Politik itu sendiri, berikut beberapa fungsi partai politik diantaranya.⁸⁴

⁸¹ Muslim Mufti ,H.Ahmad Syamsir. 2016. *Pembangunan Politik*. Pustaka Setia: Bandung., hlm. 30.

⁸² *Ibid.* hlm. 31.

⁸³ *Ibid*

⁸⁴ *Ibid.* hlm. 31-32 .

a) *Representing Groups of Interest*

Dalam partai politik dikenal istilah konstituen, yaitu orang-orang yang mendukung atau memercayakan hak pilihannya kepada partai atau kandidat partai. Partai politik menyajikan kelompok seperti halnya individu. Kelompok kepentingan ini mempunyai perhatian khusus. Misalnya, partai politik yang merepresentasikan petani, partai politik yang merepresentasikan buruh dan sebagainya. Salah satu partai yang berhasil memosisikan dirinya sebagai partai politik yang merepresentasikan wong cilik.

b) *Simplifying choice*

Di beberapa Negara, partai politik mampu menempatkan dirinya pada posisi ideology, filosofi, ataupun nilai-nilai politik tertentu. Pemilih dapat melihat partai politik tertentu berdiri pada sisi tertentu sekalipun dengan penilaian secara sederhana. Dengan demikian, pemilih tidak melihat partai politik sebagai sesuatu yang semu tanpa perhatian khusus yang mencirikannya. Di Amerika Serikat, misalnya partai Republik ditempatkan sebagai partai pendukung kalangan bisnis, sedangkan partai Demokrat ditempatkan sebagai partai pendukung masyarakat bawah.

c) *Making policy*

Partai politik secara organisasi, bukanlah pembuat kebijakan. Meskipun demikian, partai secara pasti mengambil posisi pada kebijakan penting, terutama untuk menyediakan berbagai alternatif kepada partai yang berkuasa. Partai yang berkuasa mencoba untuk meletakkan

filosofinya dalam praktik perundang-undangan. jika seorang calon memenangkan jabatan dengan mayoritas besar, artinya pemberi suara sudah memberikan mandate untuk menyelesaikan program yang dikampanyekan.

Jason simon, peneliti politik dari institute ilmu politik *Hungarian academy of sciences*, mengemukakan dalam tulisannya yang berjudul *the change of function of political parties at the turn of millennium* menguraikan fungsi partai politik sebagai berikut:⁸⁵

a. *The Functions of Political Socialization*

Sosialisasi politik adalah proses selama seseorang menjadi sadar dan memperoleh norma, nilai-nilai, dan aturan tentang perilaku politik. Selama proses ini, keluarga, sekolah, komunitas pertemanan, saluran informasi, dan peristiwa yang secara langsung dialami oleh individu merupakan aspek yang penting dalam sosialisasi politik. proses sosialisasi juga dipengaruhi oleh kebiasaan dari individu, terutama kemampuannya untuk menerima nilai-nilai baru dan banyaknya nilai ini menjadi inklusif atau eksklusif terhadap nilai-nilai lain. faktor-faktor ini mendefinisikan ketertarikan dan respons individu terhadap politik, toleransi politik, serta identitas partai atau kelompok.

b. *The functions of Mobilization*

Melalui mobilisasi politik (mengimbau untuk bertindak, dan mengerahkan) partai politik melibatkan warga Negara ke dalam

⁸⁵ *Ibid.*, hlm. 32-34.

kehidupan public.tujuan mobilisasi politik meliputi tiga bidang,yaitu mengurangi ketegangan sosial yang dimunculkan oleh kelompok yang dikerahkan,mengelaborasi program dalam rangka memperoleh suara bagi partai,dan membangun struktur kelompok yang dapat dijadikan referensi bagi partai politik.tujuan semua mobilisasi politik adalah mencapai suatu efek baik dari aspek-aspek tersebut,sehingga dapat memastikan posisi yang lebih baik untuk mobilisasi paartai politik.

c. *The Functions of Participation*

Fungsi partisipasi yang dilakukan oleh partai politik dapat dibedakan dari fungsi mobilisasi.dengan memobilisasi warga Negara,partai mengarah pada pembentukan dan pemengaruhan peristiwa politik dengan bantuan dari lingkaran yang terlembagakan dari organisasi-organisasi dalam system politik.partai politik dapat memastikan partisipasi politikdalam berbagai cara.menurut milbrath,sebagai fungsi partai politik,partisipasi politik melibatkan dua dimensi,yaitu partisipasi aktif dan partisipasi pasif.partisipasi aktif meliputi instrument kerja partai (aktivitas konkret partai,pemilihan pemimpin) dan keterampilan kerja partai (demonstrasi,debat politik,dan lain-lain).partisipasi pasif meliputi kepatuhan partai terhadap hukum.

d. *The function of Legitimacy*

Fungsi legitimasi mengacu pada bentuk opini public.hal tersebut didasarkan pada kepercayaan dan dukungan partai kepada pemerintah

dan system melalui eksistensi partai tersebut. fungsi legitimasi merupakan efek kolektif dari sosialisasi politik, mobilisasi politik, dan partisipasi politik. pengenalan dan dukungan suatu system pemerintahan bergantung pada jumlah warga Negara yang taat, menghormati norma-norma, menerima perbedaan dan pemikiran alternatif yang muncul dalam rangka menerima system intitusi dan mekanisme demokrasi. partisipasi dan mobilisasi memberikan kepercayaan dan pengalaman bagi pemilih bahwa opini, kepentingan, dan system nilai mereka berperan dalam system demokrasi. beberapa ahli, hal tersebut merupakan aspek yang membedakan antara demokrasi dan *non-party dictatorship* atau *single party dictatorship*. oleh karena itu, fungsi legitimasi adalah fungsi utama dari partai politik.

e. *The Function of Representation*

Fungsi representasi merupakan hasil keikutsertaan partai pemilihan umum. pada Negara demokrasi harus memenuhi dua kriteria, yaitu representasi dan pemerintahan. sebagai hasil akhir dari suara yang telah diberikan kepada partai ataupun kandidat.

Miriam Budiardjo dalam bukunya Dasar-dasar Ilmu Politik menguraikan fungsi Partai Politik sebagai berikut:⁸⁶

a. Sebagai sarana komunikasi politik

Dalam menjalankan fungsi inilah partai politik sering disebut sebagai perantara (broker) dalam suatu bursa ide-ide terkadang juga

⁸⁶ Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik. Op.cit.* hlm.405.

dikatakan bahwa partai politik bagi pemerintahan bertindak sebagai alat pendengar, sedangkan bagi warga masyarakat sebagai “pengeras suara”. Menurut Sigmund Neumann dalam hubungannya dengan komunikasi politik, partai politik merupakan perantara yang besar yang menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi sosial dengan lembaga pemerintah yang resmi dan yang mengaitkannya dengan aksi politik di dalam masyarakat politik yang lebih luas.⁸⁷

b. Sebagai sarana sosial politik

Dalam ilmu politik sosialisasi politik diartikan sebagai suatu proses yang melaluinya seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik, yang umumnya berlaku dalam masyarakat dimana ia berada. Dimensi lain dari sosialisasi politik adalah sebagai proses yang melaluinya masyarakat menyampaikan “budaya politik” yaitu norma-norma dan nilai-nilai, dari suatu generasi ke generasi berikutnya dengan demikian sosialisasi politik merupakan faktor penting dalam terbentuknya budaya politik (political culture) suatu bangsa.⁸⁸ proses ini melalui mana seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik, yang umumnya berlaku dalam masyarakat dimana ia berada.⁸⁹

c. Sebagai sarana rekrutmen politik

⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 406.

⁸⁸ *Ibid.* hlm. 407.

⁸⁹ Abdul Bari Azed, Makmur Amir. 2013. *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*. Pusat Studi Hukum Tata Negara (Fakultas Hukum UNIVERSITAS INDONESIA): Depok. hlm. 26.

Fungsi ini berkaitan erat dengan masalah seleksi kepemimpinan, baik kepemimpinan internal partai maupun kepemimpinan nasional yang lebih luas. tentunya rekrutmen politik ini merupakan salah satu fungsi dapat pula disebut sebagai instrument yang ada dalam partai. Proses ini berfungsi untuk mencari dan mengajak orang yang berbakat untuk turut aktif dalam kegiatan politik sebagai anggota partai dengan demikian partai turut memperluas partisipasi politik, caranya ialah melalui kontrak pribadi, persuasi dan lain-lain, juga diusahakan untuk menarik golongan-golongan muda untuk dididik menjadi kader yang di masa mendatang akan mengganti pimpinan lama (*selection leadership*). Kemudian kader tersebut diikutsertakan bersaing dengan partai-partai lain untuk peran-peran politik dalam parlemen, dalam kementerian kabinet dan pemerintahan daerah.⁹⁰

d. Sebagai sarana pengatur konflik (*conflict management*)

Potensi konflik selalu ada di setiap masyarakat, apalagi di masyarakat yang bersifat heterogen, baik dari segi etnis, sosial ekonomi, ataupun agama. Setiap perbedaan menyimpan potensi konflik.⁹¹

Fungsi partai politik juga telah diatur dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang No.2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik yang berbunyi sebagai berikut : (1) Partai Politik berfungsi sebagai sarana :

- a. pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara

⁹⁰ *Ibid.* hlm. 27.

⁹¹ Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik. Op.Cit.* hlm. 408.

- b. penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat
- c. penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara
- d. partisipasi politik warga negara Indonesia
- e. rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

d. Koalisi Partai Politik

Pada pemilihan kepala daerah, faktor kemunculan orang kuat lokal, dan elit ekonomi berkontribusi terhadap lahirnya pemilihan kepala daerah hanya di isi satu pasangan calon. Namun ada satu faktor yang perlu disebutkan di sini, yakni proses koalisi partai politik dalam menentukan pasangan calon. Elit partai politik lokal, dan juga di level pusat, memiliki pandangan tersendiri terhadap apa yang menurut mereka ideal. Idealisme elit parpol tersebut seringkali berbeda dengan pandangan masyarakat luas. Untuk itu beberapa pikiran tentang teori koalisi patut dihadirkan.

Menurut Heywood⁹² koalisi adalah sebuah pengelompokan aktoraktor politik pesaing untuk dibawa bersama baik melalui persepsi ancaman atau pengakuan yang menyatakan bahwa tujuan mereka tidak dapat dicapai tanpa adanya kerja sama. Menurut Laver,⁹³ koalisi partai politik didorong oleh hasrat untuk mendapat kekuasaan baik di ranah

⁹² Heywood, Andrew. 2000. *Key Concept in Politics*. ST. MARTIN'S PRESS LLC: United States of America., hlm. 194

⁹³ Laver, M. 1998. *Models of government formation*. Annual Review of Political Science., hlm. 1-25.

eksekutif maupun legislatif. Sementara Katz dan Mair,⁹⁴ melihat semua partai besar memiliki kepentingan yang sama, yakni memelihara kelangsungan hidup kolektif mereka dan inilah yang kemudian dikenal dengan sebutan partai kartel. Kartelisasi didefinisikan sebagai situasi dimana partai-partai politik secara kolektif mengabaikan komitmen ideologis atau programatis demi kelangsungan hidup mereka sebagai satu kelompok.

Dalam konteks pemilihan kepala daerah, partai politik mendukung salah satu calon seringkali bukan berdasarkan kesamaan ideologi namun lebih didasarkan pada kepentingan politik ekonomi. Katz dan Mair (2009)⁹⁵ lebih lanjut mengemukakan bahwa tujuan utama partai-partai adalah menjaga kepentingan mereka dan untuk itu partai-partai politik besar dengan tanpa mengindahkan kesamaan ideologis dan platform politik dapat berkoalisi guna melanggengkan kepentingan mereka bersama untuk tetap berkuasa, yang kemudian terjalinlah hubungan partai politik kartel (*cartel-party*).

Menurut Kisno Hadi,⁹⁶ politik kartel dapat dilihat dari tiga mekanisme; (1) kartelisasi melalui peran elemen *civil society* seperti organisasi keagamaan, media massa lokal, dan beberapa organisasi kemasyarakatan terutama paguyuban berdasar etnis dan agama; (2)

⁹⁴ Sumadinata, R. Widya Setiabudi. 2016. Jurnal. *Dinamika Koalisi Partai-partai Politik di Indonesia Menjelang dan Setelah Pemilihan Presiden Tahun 2014*.

⁹⁵ Katz, R.S. and Mair, P. 2009. 'The Cartel Party Thesis: A Restatement', *Perspectives on Politics*, 7 (4)

⁹⁶ Hadi, Kisno. 2011. *Politik Kartel Dalam Pilkada Kalimantan Tengah dalam Jurnal Ilmu Politik edisi ke-21*. Pustaka Pelajar: Yogyakarta.

kartelisasi melalui peran birokrasi di mana pejabat-pejabat birokrat secara terbuka ataupun tertutup terlibat dalam lingkaran kartel, mereka melakukan investasi dengan menyokong pendanaan pencalonan para calon melalui cara-cara unik yang khas lokal; dan (3) kartelisasi melalui peran elit ekonomi lokal maupun nasional, para pengusaha dengan cara ditawarkan atau menawarkan diri terlibat dalam proses konstestasi politik, dengan membiayai kampanye kandidat, mereka melakukan proses investasi untuk mendapatkan jaminan dan pengakuan dalam proses berinvestasi.

Sejatinya partai politik secara ideal harus mengedepankan tujuan partai politik yang sebenarnya, yaitu koalisi berbasis kepada ideology (baca:*policy-seeking*).⁹⁷ Karena dari sisi idealitas politik, kekuasaan merupakan alat untuk mencapai tujuan ideologis partai politik. Ideologi kemudian diterjemahkan ke dalam sesuatu yang bersifat program kongkrit (baca:*platform*). Kesamaan platform ini yang kemudian akan mengelompokkan partai-partai politik ke dalam sebuah koalisi. Namun, fakta menunjukkan koalisi berbasis ideologi, platform, program, seringkali tidak mengemuka di lapangan praktis. Justru koalisi berbasis kartel, pragmatis, dan bahkan oportunistik yang sering menjadi fondasi.

6. Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan.

⁹⁷ R. Widya Setiabudi Sumadinat. 2016. *Dinamika Koalisi Partai-Partai Politik Di Indonesia Menjelang Dan Setelah Pemilihan Presiden Tahun 2014*, Departemen Hubungan Internasional, Universitas Padjadjaran, Jurnal Wacana Politik Vol. 1, No. 2, Oktober 2016., hlm. 183-188.

Sejarah mencatat, pemilihan kepala daerah telah dilakukan dalam 5 (lima) sistem yakni:⁹⁸

1. Sistem penunjukan atau pengangkatan oleh pusat (masa pemerintahan kolonial Belanda, penjajahan Jepang, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1902). Kemudian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, ketika berlakunya sistem parlementer yang liberal. Pada masa itu, baik sebelum dan sesudah pemilihan umum 1955 tidak ada partai politik yang mayoritas tunggal. Akibatnya pemerintah pusat yang dipimpin oleh Perdana Menteri sebagai hasil koalisi partai, mendapat jabatan biasanya sampai ke bawah.
2. Sistem penunjukan (Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 jo Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1956 dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1956), yang lebih dikenal dengan era Dekrit Presiden ketika ditetapkannya demokrasi terpimpin. Penerapan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 jo Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 disertai alasan “situasi yang memaksa”.
3. Sistem pemilihan perwakilan (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974), di era demokrasi Pancasila. Pemilihan kepala

⁹⁸ Sarundajang. 2005. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung; Problematika dan Prospek*. Kata Hasta Pustaka: Jakarta., hlm. 33.

daerah dipilih secara murni oleh lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan kemudian calon yang dipilih itu akan ditentukan kepala daerahnya oleh Presiden.

4. Sistem pemilihan perwakilan (Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999), di mana kepala daerah dipilih secara murni oleh Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tanpa intervensi pemerintah pusat;
5. Sistem pemilihan langsung (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004), di mana kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat.

Sedangkan menurut Rahmat Hollyson MZ dan Sri Sundari, sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia dibagi menjadi 3 (tiga) periode yaitu:⁹⁹

- 1) Periode penunjukan Gubernur oleh Presiden atas pengusulan beberapa calon oleh DPRD Provinsi sedangkan Bupati ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri melalui pengusulan beberapa calon oleh DPRD Kabupaten/Kota. Periode ini ditandai dengan dikeluarkannya beberapa dasar hukum yaitu Undang- Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di

⁹⁹ Rahmat Hollyson MZ dan Sri Sundari. 2015. *Pilkada; Penuh Euforia, Miskin Makna*. Bestari: Jakarta., hlm. 27-28.

Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

- 2) Pemilihan Gubernur/Bupati/Walikota melalui pemilihan di DPRD Provinsi/ Kabupaten/Kota. Pengaturan ini dapat ditemukan di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.
- 3) Pemilihan Gubernur/Bupati/Walikota secara langsung, yang diatur dalam beberapa undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi undang-undang dan 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.

Adapun model pemilihan Kepala Daerah dalam berbagai Undang-Undang Pemerintahan Daerah:

- a) **Model pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945.**

Ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tidak menerangkan secara tegas asas pemilihan Kepala Daerah. Tetapi ketika memperhatikan kondisi negara yang baru berdiri tentu perangkat lembaga negara belumlah lengkap, oleh karena itu persoalan tersebut dapat didasarkan pada aturan Peralihan Pasal II Undang-Undang Dasar 1945, bahwa segala badan negara dan peraturan yang ada masih berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. Dalam hal ini badan negara yang dimaksud ialah daerah karesidenan, atau daerah yang berotonomi pada masa kolonial. Maka pada daerah tersebut diadakan Komite Nasional Daerah di seluruh karesidenan, kota berotonomi dan kabupaten serta daerah-daerah lain diperlukan.

Sistem pemilihan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tidak jelas mekanismenya, apakah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Komite Nasional Daerah) ataukah Presiden sendiri yang menunjuk langsung Kepala Daerah. Fakta yuridis menunjukkan bahwa pemilihan Kepala Daerah tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tersebut, yang diatur hanyalah Badan Eksekutif.¹⁰⁰

b) Model Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948.

Di dalam Pasal 2 diuraikan bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah.

¹⁰⁰ Penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945

Kepala Daerah disini menjabat sebagai Ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah. Pada Pasal 13 disebutkan bahwa Dewan Pemerintah Daerah Dipilih oleh dan dari Dewan Perwakilan Daerah atas dasar perwakilan berimbang.

Dalam Undang-Undang ini disebutkan secara jelas mengenai sistem pemilihan Kepala Daerah, sistem pemilihannya menggunakan sistem penunjukan oleh Presiden bagi Kepala Daerah Propinsi, oleh Menteri Dalam Negeri bagi Kepala Daerah Kabupaten dan oleh Kepala Daerah bagi Kepala Daerah Desa.

c) Model Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959.

Pada Pasal 1 Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 mengatur bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selanjutnya pada Pasal 4 ayat (2) Kepala Daerah diangkat diantara calon-calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.

Kemudian Pada Pasal 4 ayat (1) mengatur Kepala Daerah Tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan untuk Kepala Daerah Tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri. Tetapi dalam ayat (3) nya diatur bahwa Presiden dan Menteri Dalam Negeri diperbolehkan untuk menetapkan pengangkatan Kepala Daerah Tingkat I dan II diluar calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Alasan Presiden dan Menteri Dalam Negeri untuk mengangkat Kepala Daerah diluar calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan memperhatikan pertimbangan-pertimbangan dari instansi-instansi sipil (misalnya Badan Pengawas Kegiatan Aparatur Negara) dan instansi-instansi militer (misalnya Penguasa Perang/Darurat dalam masa keadaan bahaya perang/darurat).¹⁰¹ Pengakuan terhadap otonomi daerah harus diakui sepanjang mekanisme pemilihan dan pengusulan calon yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilakukan secara demokratis, karena suara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah juga suara rakyat. Lain halnya jika mekanisme pemilihan dan pengusulan calon Kepala Daerah yang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut terdapat kecurangan dan tidak demokratis, maka Presiden dimungkinkan untuk mengangkat Kepala Daerah diluar calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut, disinilah letak titik taut kewenangan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.¹⁰²

d) Model Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965.

Pada Pasal 5 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 mengatur bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah. Kepala Daerah melaksanakan politik Pemerintah dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri

¹⁰¹ Penjelasan Pasal 4 Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959

¹⁰² Pasal 4 ayat(1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

menurut hierarki yang ada. Dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari Kepala Daerah dibantu oleh Wakil Kepala Daerah dan Badan Pemerintah Harian.¹⁰³ Pada Pasal 8 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 mengatur bahwa Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menjalankan tugasnya bertanggungjawabkan kepada Kepala Daerah. Pasal 11 mengatur bahwa Kepala daerah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden bagi Daerah Tingkat I, Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden bagi Daerah Tingkat II, dan Kepala daerah tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri bagi Daerah Tingkat III yang ada dalam Daerah Tingkat I.

e) Model Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

Mencermati ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tidak menyebutkan secara tegas asas yang digunakan dalam pemilihan Kepala Daerah, namun jika dipahami dari ketentuan Pasal 15 dan Pasal 16 Undang-Undang ini, terdapat kata-kata dipilih dan dimusyawatkan, maka dipilih disini menunjukkan proses menentukan seseorang dari beberapa orang calon. Dimusyawatkan disini menunjukkan proses pengambilan keputusan dapat diartikan bahwa calon yang dipilih tidak melalui pemungutan suara, dilakukan secara aklamasi karena melihat dan menilai calon tersebut memenuhi syarat-syarat untuk menjadi seorang Kepala Daerah.

¹⁰³ Pasal 6 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965

Pada ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Pasal 15 diatur sebagai berikut;¹⁰⁴

- 1) Kepala Daerah Tingkat I dicalonkan oleh Dewan Perwakilan rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawaratkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-Fraksi di depan Menteri Dalam Negeri.
- 2) Hasil pemilihan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang diantaranya.

f) Model Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Dalam konsep otonomi daerah seluas-luasnya ditandai dengan besarnya wewenang dan kemandirian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diberi kewenangan penuh dan secara mandiri dalam memilih calon Kepala Daerah yang kemudian diremiskan pengangkatannya oleh pemerintah pusat. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga berwenang meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah yang tidak memenuhi harapan rakyatnya. Dinamika demokratisasi ini

¹⁰⁴ Pasal 15 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

ditandai dengan terjadinya reformasi dimana keinginan masyarakat akan perubahan sistem pemerintahan daerah sangat kuat. Hal ini ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 34 ayat (1 dan 2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yakni:

- 1) Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui pemilihan secara bersamaan.
- 2) Calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah, ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui tahap pencalonan dan pemilihan.

Pada dasarnya konsep seperti ini memberikan dampak positif sekaligus negatif juga. Kelebihannya adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diberi kewenangan yang sangat dominan dalam proses pemilihan Kepala Daerah sebagai perwujudan dari otonomi yang seluas-luasnya. Tetapi kelemahannya adalah dimungkinkan timbulnya penyalahgunaan wewenang dan ketidak puasan masyarakat di daerah tersebut.

g) Model Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini menggunakan model pemilihan secara langsung. Pasal 56 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 diatur bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Pasal 57 ayat (1) yakni pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) yang bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Tetapi berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-II/2004 dan Perkara No. 005/PUU-III/2005, maka penyelenggara pemilihan kepala daerah tidak lagi bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengalami perubahan dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 adalah dalam rangka menjawab Putusan MK No. 5/PUU-V/2007 berkaitan dengan dibukanya peluang calon perseorangan untuk maju sebagai calon kepala daerah selain mekanisme pencalonan melalui Parpol. Sebelumnya Pasal 56 ayat (2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa:

“Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik”,

Artinya calon kepala daerah untuk menjadi peserta Pilkada harus diajukan oleh partai politik atau koalisi partai politik. Keadaan berubah pasca putusan MK No. 5/PUU-V/2007, yang mana calon kepala daerah independen atau perseorangan dapat menjadi peserta Pilkada.

Hal tersebut kemudian dituangkan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008, pasal 56 ayat (2) pun diubah menjadi “Pasangan calon

sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi persyaratan sebagaimana ketentuan dalam Undang-Undang ini”, termasuk beberapa pasal lain yang berkaitan dengan calon perseorangan. Implikasi dari putusan MK tersebut adalah partai politik bukan merupakan satu-satunya sarana politik bagi warga negara untuk berpartisipasi dalam Pilkada. Hal tersebut sejalan dengan Pasal 28B ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi:

“Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”.

Jadi ketentuan ini tidak menutup kemungkinan bagi seseorang yang bukan anggota partai politik yang disebut independen untuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

h) Model Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Lahirnya Undang-undang No. 22 Tahun 2014 merupakan koreksi atas kekurangan pelaksanaan Undang-undang No.12 Tahun 2008. Adapun beberapa perubahan yang diatur dalam Undang-undang No. 22 Tahun 2014 adalah *Pertama*, Pemilihan kepala daerah tidak lagi secara langsung tapi dipilih oleh DPRD, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 3 Undang-undang No.22 Tahun 2014, Gubernur dipilih oleh anggota DPRD Provinsi secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur, dan adil.

Sedangkan Bupati dan walikota dipilih oleh anggota DPRD Kabupaten/ Kota secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur, dan adil.

i) Model Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia No.1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 2014 yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui DPRD mendapat banyak penolakan dari berbagai elemen masyarakat, khususnya bagi pegiat demokrasi. Sehingga Undang-undang tersebut dicabut dengan dikeluarkannya Perpu No. 1 Tahun 2014 yang kemudian disahkan menjadi Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Ketentuan Pemilukada langsung kemudian ditegaskan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang No.1 Tahun 2015:

“Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis”.

j) Model Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia No. 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang dan Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No.1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-

Undang No.1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Undang-undang No. 8 Tahun 2015 tetap *Jo* Undang-undang No.10 Tahun 2016 “mempertahankan” pemilihan langsung oleh rakyat, dalam Undang-undang ini format pilkada juga dikembalikan dengan memilih kepala daerah dengan wakilnya secara berpasangan. Namun, ada beberapa ketentuan yang menjadi sorotan dalam Undang-undang No. 8 Tahun 2015, antara lain:

Pertama, ketentuan mengenai ambang batas perselisihan perolehan suara. Pasal 158 ayat (1) ditegaskan bahwa provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan dua juta jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 2 persen dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi. Sementara provinsi dengan jumlah penduduk 2 juta hingga 6 juta, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1,5 persen dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi.

Kedua, Tidak ada sanksi pidana bagi Pengurus Partai Politik atau Gabungan Partai Politik dan setiap orang yang terlibat di dalam jual beli dukungan Partai Politik. Dalam pasal 47 ayat (1) sampai ayat (6) ditegaskan mengenai beberapa larangan bagi Partai Politik atau Gabungan Partai Politik diantaranya adalah terlibat di dalam jual beli dukungan Partai Politik. Namun jika diperhatikan secara seksama dalam Pasal 177 sampai dengan Pasal 198 UU No.1 Tahun 2015, tidak

ditemukan satu pasal pun yang mengatur sanksi pidana jual beli dukungan partai politik.

Ketiga, adanya ambang batas sebagai syarat pencalonan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 40 (1) “Partai Politik atau gabungan Partai Politik dapat mendaftarkan pasangan calon jika telah memenuhi persyaratan perolehan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di daerah yang bersangkutan”. Dalam Undang-Undang ini pun telah mengakomodasi pelaksanaan pemilihan kepala daerah dengan satu pasangan calon.¹⁰⁵

C. Kerangka Pemikiran.

Untuk mencapai tujuan penulisan dan penelitian, maka diperlukan kerangka pemikiran (*conceptual framework*) yang merupakan landasan peneliti untuk mengumpulkan data penelitian guna menjawab rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian serta untuk menemukan konsep dan pemahaman tentang pengaturan sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia (Analisis Pemilihan Kepala Daerah Yang Hanya Diikuti Dengan Satu Pasangan Calon).

Jika didasarkan pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945; Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan

¹⁰⁵ Undang-undang pilkada Nomor 10 tahun 2016 Pasal 54 C

Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang; 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; dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, maka penelitian ini menitik beratkan kepada hubungan antar variabel dengan masing-masing indikatornya seperti dijelaskan berikut ini:

1. Hubungan Antar variabel dan Indikator

Kerangka pemikiran yang dijadikan pedoman dalam penelitian ini bertujuan menunjukkan hubungan antar variabel, baik itu variabel mengikat (*independent variabel*) maupun variabel terikat (*dependent variable*) yang dilengkapi dengan masing-masing indikatornya yang terdapat disetiap variabel bebasnya. Penentuan variabel bebas mengacu pada perumusan masalah yang menjadi fokus permasalahan pada penelitian ini. Terdapat 3 (tiga) fokus permasalahan yang menjadi variabel mengikat pada tema penelitian ini yang dapat diuraikan sebagai berikut:

Pertama, bagaimanakah konstruksi pengaturan sistem pemilihan kepala daerah secara demokratis di Indonesia yang hanya diikuti satu

pasangan calon. Fokus permasalahan pertama ini menjadi variabel mengikat pertama yang dapat terjawab dengan penguraikan beberapa indikator yang terdiri atas: (1) Pengaturan Sistem Pemilihan Kepala Daerah Satu Pasangan Calon; dan (2) Demokratis Pemilihan Kepala Daerah Satu Pasangan Calon;

Kedua, bagaimana bentuk sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia yang hanya diikuti satu pasangan calon. Hal ini dapat menjelaskan mengenai konsepsi demokrasi sistem pemilihan kepala daerah yang pernah berlaku di Indonesia, hingga berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Fokus permasalahan kedua ini menjadi variabel mengikat kedua yang dapat terjawab dengan menguraikan indikator yang terdiri atas : (1) Pengisian Jabatan Kepala Daerah; dan (2) Kolom Kosong Dalam Pemilihan Kepala Daerah.

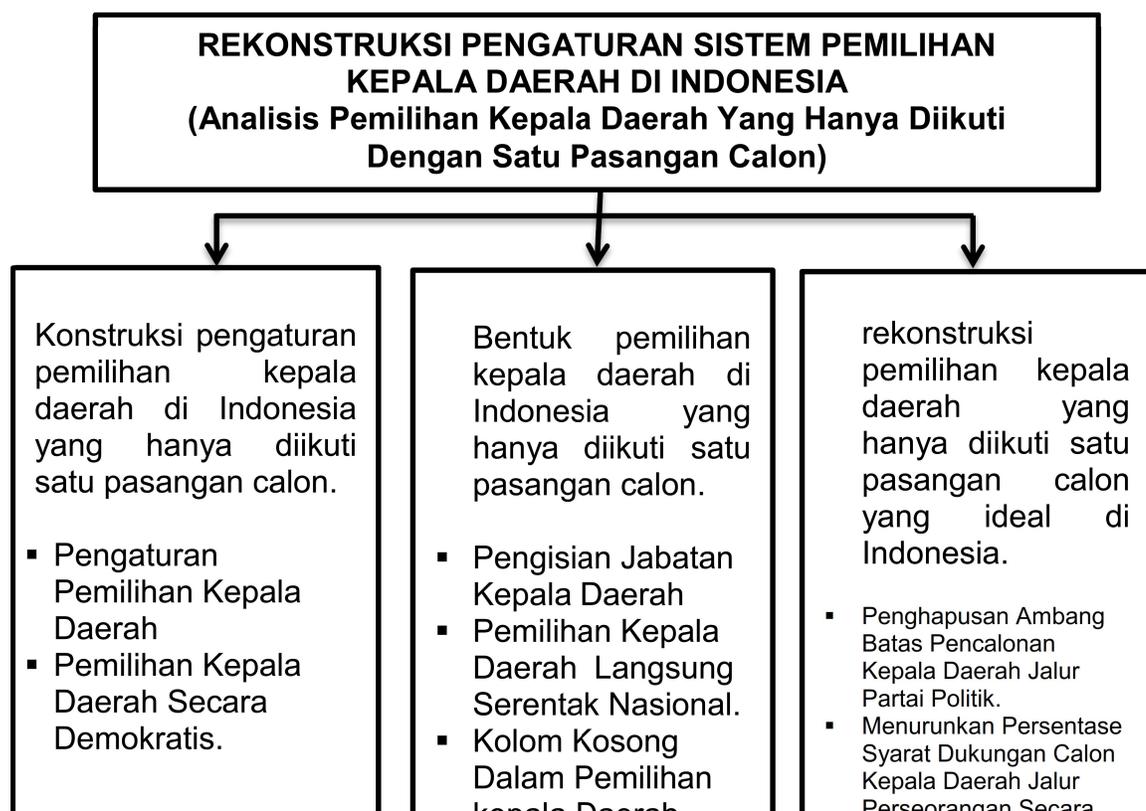
Ketiga, bagaimanakah rekonstruksi sistem pemilihan kepala daerah yang hanya diikuti satu pasangan calon yang ideal di Indonesia. Fokus permasalahan ketiga ini menjadi variabel mengikat ketiga yang dapat terjawab dengan menguraikan beberapa indikator yang terdiri atas : (1). Penghapusan Ambang Batas Pencalonan Kepala Daerah Jalur Partai Politik; (2) Menurunkan Persentase Syarat Dukungan Calon Kepala

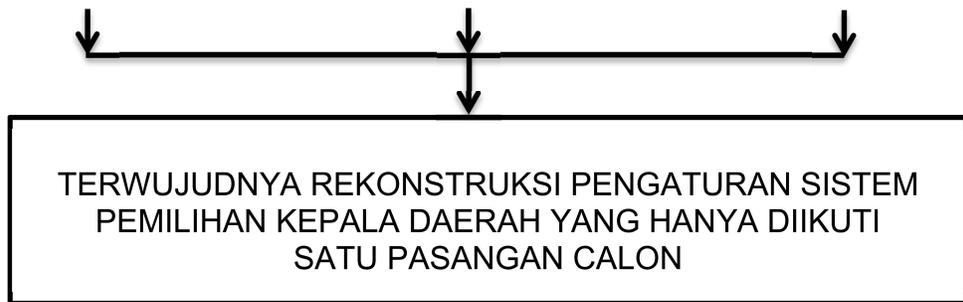
Daerah Jalur Perseorangan Secara Proporsional; dan (3) Demokratisasi dan Konstitusionalitas Pemilihan Kepala Daerah yang hanya diikuti satu pasangan calon Melalui DPRD.

Setelah menguraikan kesemua variabel mengikat di atas, maka akan menghasilkan satu-satunya variabel terikat yaitu “terwujudnya rekonstruksi pengaturan sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia (Analisis Pemilihan Kepala Daerah Yang Hanya Diikuti Dengan Satu Pasangan Calon” sebagai bentuk *outcome* dari hasil penelitian ini. Secara sederhananya untuk menunjukkan hubungan antarvariabel dan indikator yang menjadi fokus penelitian, maka akan ditunjukkan bagan kerangka pikir pada bagian selanjutnya.

2. Bagan Kerangka Pemikiran.

Untuk mengkaji permasalahan dalam rumusan masalah, maka alur pikir penelitian dapat digambarkan sebagai berikut :





D. Definisi Oprasional.

Berdasarkan kerangka pikir penelitian tersebut di atas, maka dapat dirumuskan definisi operasional sebagai berikut:

1. Rekonstruksi adalah penataan kembali pengaturan yang terkait dengan sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia.
2. Pengaturan adalah ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan sistem pemilihan umum kepala daerah di Indonesia.
3. Sistem Pemilihan Kepala Daerah adalah konsep atau metode perwujudan instrumen kedaulatan rakyat dalam memilih kepala daerah.
4. Analisis adalah serangkaian kegiatan mengurai, membedakan, memilah pemilihan kepala daerah dengan satu pasangan calon untuk diteliti menurut kriteria pemilihan kepala daerah yang ideal.
5. Asas Hukum adalah prinsip yang dianggap dasar atau fundamen hukum. karena itu bahwa asas hukum merupakan jantung dari peraturan hukum. Dikatakan demikian karena asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum.
6. Rekrutmen adalah untuk mendapatkan sejumlah Sumber Daya Manusia (SDM) yang berkualitas untuk menduduki suatu jabatan
7. Undang-Undang No. 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.

8. Model Pemilihan adalah konsep memilih seseorang untuk mengisi jabatan politik.
9. Demokrasi adalah sistem pemerintahan yang diselenggarakan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.
10. Pemilihan Kepala Daerah adalah pemilihan yang dilakukan oleh rakyat untuk mencari pemimpin kepala daerahnya.
11. Pemilihan Langsung adalah pemilihan yang dilakukan oleh rakyat secara langsung tanpa perwakilan.
12. Pemilihan Dengan Satu Pasangan Calon adalah pemilihan kepala daerah yang hanya diikuti satu pasangan calon kepala daerah.
13. Lembaga Pembentuk adalah badan atau institusi atau pejabat yang diberikan hak dan kewajiban oleh peraturan perundang-undangan tertentu berdasarkan undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.
14. Prosedur Pembentukan adalah cara tertentu dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, yang meliputi tata cara dan mekanisme yang ditentukan dalam undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan beserta pelaksanaannya.
15. Materi Muatan adalah batasan ruang lingkup isi Peraturan Perundang-Undangan.
16. Hak Pilih dan Memilih adalah hak rakyat untuk memilih pemimpin dan dipilih sebagai pemimpin.

17. Prosedur pencalonan adalah pengaturan pencalonan kepala daerah untuk dipilih.
18. Tahapan Pemilihan adalah tingkatan atau jenjang dalam suatu proses pemilihan kepala daerah