

TESIS

**PENGATURAN PRINSIP DEMOKRASI DALAM PENGANGKATAN
PASANGAN CALON TUNGGAL KEPALA DAERAH**

*The Regulating of the Democracy Principle in Appointing Single
Candidate Pairs for Regional Head*



Oleh:

RAHMAT NUR

B012182004

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2020

HALAMAN JUDUL

**PENGATURAN PRINSIP DEMOKRASI DALAM PENGANGKATAN
PASANGAN CALON TUNGGAL KEPALA DAERAH**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum/Tata Negara

Disusun dan diajukan oleh :

Rahmat Nur

B012182004

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2020**

TESIS

PENGATURAN PRINSIP DEMOKRASI DALAM PENGANGKATAN PASANGAN CALON TUNGGAL KEPALA DAERAH

disusun dan diajukan oleh:

RAHMAT NUR

Nomor Pokok B012182004

telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis
pada tanggal **29 Desember 2020** dan
dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui
Komisi Penasehat


Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum.

Ketua


Dr. Hasrul, SH., MH.

Anggota

Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin


Dr. Hasbir Paserangi, SH., MH.




Prof. Dr. Farida Patittingi, SH., M.Hum.

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : RAHMAT NUR
NIM : B012182004
Program Studi : Magister Ilmu Hukum/Tata Negara

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **PENGATURAN PRINSIP DEMOKRASI DALAM PENGANGKATAN PASANGAN CALON TUNGGAL KEPALA DAERAH** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda *Citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia diberi sanksi atas perbuatan tersebut sesuai dengan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, 2020

Yang membuat pernyataan,




RAHMAT NUR
NIM. B012182004

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur hanya milik Allah SWT, Dzat Yang Maha Kuasa, Pencipta Ilmu dan Pengetahuan, Yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang. Sang Pemberi Wujud dari segala wujud, yang manifestasi segala sesuatu tidak terpisah dari-Nya. Dialah Cahaya dari segala cahaya, yang dari cahaya-Nya memancar segala keindahan-Nya. Tidak ada yang sanggup mensyukuri-Mu, kecuali dengan kebaikan-Mu yang menuntunnya untuk bersyukur. Tidak lupa penulis haturkan salam dan sejahtera atas junjungan Nabi Muhammad SAW. Manusia suci yang merupakan manifestasi makhluk Ilahi yang sempurna dan merupakan pemimpin alam semesta. Manusia suci yang memberikan contoh ahlak yang sempurna terhadap ummatnya *انما بعثت لانتما مكارم الاخلاق*, akhirnya penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul: **Pengaturan Prinsip Demokrasi Dalam Pengangkatan Pasangan Calon Tunggal Kepala Daerah**

Penulis sadar walaupun telah banyak masukan, arahan, bimbingan yang diberikan terutama oleh Komisi Penasihat dalam upaya menyempurnakan tesis ini, namun tesis ini masih jauh dari kesempurnaan dan masih banyak kekurangan. Hal ini merupakan keterbatasan pengetahuan dan pengalaman penulis, dan bukan merupakan suatu kesengajaan.

Penyelesaian penulisan tesis ini bukan hanya karena kemampuan penulis, melainkan dukungan, dorongan dan bantuan dari beberapa pihak.

Oleh karena itu, perkenankanlah penulis menyampaikan ucapan terimakasih kepada yang terhormat:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA, selaku Rektor Universitas Hasanuddin dan segenap jajaran Wakil Rektor Universitas Hasanuddin;
2. Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan segenap jajaran Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
3. Dr. Hasbir Paserangi, SH,.M.H selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin;
4. Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum dan Dr. Muh. Hasrul, SH., M.H selaku dosen pembimbing yang telah mencurahkan ilmu pengetahuannya dan segala kesabarannya dalam membimbing penulis;
5. Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H.,M.H., Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H.,M.H., DFM., dan Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H.,M.H., selaku penguji tesis penulis;
6. Seluruh Dosen Pengajar Program Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin. Terimakasih atas bimbingan serta keilmuan yang diberikan kepada penulis selama menempuh pendidikan Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin.
7. Damang Averroes Al-Khawarizmi, S.H., M.H. guru sekaligus kakak yang telah banyak membantu dalam proses penyusunan tesis ini.

8. Kawan-kawan Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin khususnya Mahasiswa Angkatan 2018 Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, kawan-kawan Komunitas Sudut Ruang serta Komunitas Tamarunang Club.
9. Seluruh Staf dan Karyawan Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
10. Kepada semua pihak dan handai taulan yang tidak bisa penulis sebutkan namanya satu persatu, yang telah banyak memberikan bantuan dan motivasi dalam hidup penulis. Terimakasih.

Penyusunan tesis ini tidak akan pernah berhasil tanpa doa dan dukungan dari segenap keluarga besar penyusun, terkhusus pada kedua orang tua tercinta, yaitu Ayahanda Abd. Rauf Daeng Muji dan Ibunda Nurbia Daeng Baji, kepada saudara tercinta Nur Ulvia Humairah dan Fakhrum Nur, juga kepada Alm. H. Abd Madjid Daeng Tobo dan Hj. Delima Daeng Singara (*Tetta dan Mama' aji*), saya mengucapkan banyak terima kasih atas bimbingan serta doa restu yang tulus yang diberikan kepada penyusun.

Akhirnya, dengan segala kerendahan hati penyusun menyadari masih banyak terdapat kekurangan, sehingga penyusun mengharapkan adanya saran dan kritik yang bersifat membangun demi kesempurnaan tesis ini.

Dengan kerendahan hati penyusun menerima kritik dan saran yang membangun sehingga dapat memperbaiki semua kekurangan yang ada dalam penyusunan tesis ini. Semoga penyusunan tesis ini dapat bermanfaat bagi siapapun yang membacanya.

Makassar, November 2020

Penulis,

ABSTRAK

Rahmat Nur (B012182004), *Pengaturan Prinsip Demokrasi Dalam Pengangkatan Pasangan Calon Tunggal Kepala Daerah*. (Dibimbing oleh **Aminuddin Ilmar** dan **Muh. Hasrul**).

Penelitian ini bertujuan untuk: 1) Menganalisis pengaturan prinsip demokrasi dalam pengisian jabatan kepala daerah dalam kasus pasangan calon tunggal, 2) Menguraikan pengaturan mekanisme pengangkatan calon tunggal kepala daerah.

Penelitian ini menggunakan penelitian yuridis normatif dengan melakukan analisis hukum terhadap peraturan perundang-undangan terkait pengisian jabatan pemerintah daerah dan isu hukum yang berhubungan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 100/PUU-XIII/2015 tentang syarat konstitusional Pemilihan Kepala Daerah (pasangan calon tunggal), yang kemudian akan diinterpretasikan dengan menggunakan penafsiran historis, yaitu penafsiran sejarah pembentukan Undang-Undang dan sejarah hukum mekanisme pengisian jabatan pemerintah daerah. Setelah itu, akan dilakukan perskripsi atau hal yang sebenarnya berlaku dalam pengisian jabatan pemerintah daerah yang hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon.

Hasil penelitian menunjukkan pengaturan prinsip demokrasi dalam pengisian jabatan kepala daerah dalam kasus pasangan calon tunggal dapat menggunakan dua mekanisme, yaitu menggunakan mekanisme pemilihan (Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 sebagai tindak lanjut Putusan MK No. 100/PUU-XIII/2015) atau mekanisme pengangkatan, sepanjang pengangkatan dilakukan oleh pejabat yang pernah dipilih secara langsung. Selanjutnya pengaturan mekanisme pengangkatan calon tunggal kepala daerah di Indonesia dapat mengikuti apa yang sudah dilaksanakan di Amerika Serikat yang menerapkan *uncontested elections* apabila setelah periode pencalonan berakhir tetap menghasilkan hanya satu calon, maka pasangan calon tersebut langsung dianggap sah sebagai pasangan calon terpilih dan dapat dilantik secara sah sebagai kepala daerah periode yang baru.

Seyogianya regulasi terkait pengisian jabatan kepala daerah yang hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon adalah menggunakan mekanisme pengangkatan, sedangkan jika terdapat 2 (dua) pasangan calon atau lebih tetap menggunakan mekanisme pemilihan. DPR perlu melakukan revisi terhadap UU Nomor 10 Tahun 2016 (UU Pemilihan) agar memuat ketentuan bahwa jika hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon maka digunakan mekanisme pengangkatan oleh Presiden.

Kata Kunci: Demokrasi, Pengangkatan Calon Tunggal

ABSTRACT

Rahmat Nur (B012182004), *The Regulating of the Democracy Principle in Appointing Single Candidate Pairs for Regional Head*. (Supervised by **Aminuddin Ilmar** and **Muh. Hasrul**).

This study aimed to 1) Analyze the regulation of democratic principles in filling regional head positions in the case of a single candidate pair, 2) Describe the arrangement of the mechanism for the appointment of a single regional head candidate.

This research used normative juridical research by analyzing legislations related to filling local government positions and legal issues related to the Constitutional Court Decision No. 100 / PUU-XIII / 2015 concerning the constitutional requirements for Regional Head Election (single candidate pairs), which will then be interpreted using historical interpretation, namely the historical interpretation of the formation of the Statute and the legal history of the mechanism for filling regional government positions. After that, a prescription will be carried out or what is applicable in filling regional government positions where there is only 1 (one) pair of candidates.

The results show that the regulating of democratic principles in filling the position of the regional head in the case of a single candidate pair can use two mechanisms, namely using the election mechanism (Based on Law Number 10 of 2016 as a follow-up to the Constitutional Court Decision No. 100 / PUU-XIII / 2015) or the appointment mechanism, as long as the appointment is carried out by an official who has been directly elected. Furthermore, the arrangement of the mechanism for the appointment of a single candidate for the regional head in Indonesia can follow what has been implemented in the United States which implements uncontested elections if after the nomination period ends, only one candidate is produced, then the candidate pair is immediately deemed valid as an elected candidate pair and can be legally inaugurated. as head of the new period.

The regulation regarding filling the position of a regional head where there is only 1 (one) pair of candidates should use an appointment mechanism, whereas if there are 2 (two) pairs of candidates or more, they still use the election mechanism. The House of Representatives needs to revise Law Number 10 of 2016 (the Election Law) so that it contains a provision that if there is only 1 (one) pair of candidates, the President's appointment mechanism is used.

Keywords: Democracy, Single Candidate Appointment

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	12
D. Manfaat Penelitian	12
E. Orisinalitas Penelitian.....	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	16
A. Pengertian Pemerintah Daerah.....	16
B. Mekanisme Pengisian Jabatan	20
C. Pengisian Jabatan Pemerintah Daerah Melalui Pemilihan	28
1. Pemilihan Langsung In Casu 2 (Dua) atau Lebih Pasangan Calon Kepala Daerah	30

2. Pemilihan Langsung In Casu 1 (satu) Pasangan	
Calon Kepala Daerah.....	32
D. Faktor Penyebab Munculnya Pasangan Calon Tunggal	
Pada Pemilihan Kepala Daerah	34
E. Landasan Teori	37
1. Teori Kontrak Sosial	38
2. Teori Demokrasi	49
3. Teori Demokrasi Pancasila	54
4. Teori Jabatan	58
F. Kerangka Pikir.....	61
G. Bagan Kerangka Pikir	63
H. Defenisi Operasional.....	64
BAB III METODE PENELITIAN.....	66
A. Tipe Penelitian	66
B. Pendekatan Penelitian	66
C. Jenis Bahan Hukum	67
D. Metode Pengumpulan Bahan Hukum	68
E. Analisis Bahan Hukum	68
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	70
A. Pengaturan Prinsip Demokrasi Dalam Pengisian	
Jabatan Kepala Daerah Dalam Kasus Pasangan	
Calon Tunggal	70

1. Pemilihan Secara Langsung	71
2. Pengangkatan (demokrasi tidak langsung)	88
B. Pengaturan Mekanisme Pengangkatan	
Calon Tunggal Kepala Daerah	102
1. Pemilihan Tanpa Kontestasi (<i>uncontested election</i>)	
Di Amerika Serikat dan Filipina	103
2. Pengangkatan Calon Tunggal Oleh Presiden	116
BAB V PENUTUP.....	120
A. Kesimpulan	120
B. Saran	121
DAFTAR PUSTAKA.....	122

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pengisian jabatan Kepala Daerah merupakan *conditio sine qua non* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis. Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945, sebagai landasan dalam pengisian jabatan pemerintahan daerah, menegaskan “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis.” Frasa “dipilih secara demokratis” tidak harus diartikan dipilih secara langsung oleh rakyat, tetapi dipilih secara tidak langsung pun dapat diartikan demokratis, sepanjang prosesnya demokratis.¹ Mahkamah Konstitusi pun menguatkan hal tersebut melalui Putusan MK No. 72-73/PUU-II/2004.²

Mekanisme pengisian jabatan pemerintah daerah yang diatur dalam Pasal 18 ayat 4 UUD NRI 1945 merupakan ketentuan yang dirumuskan pada amandemen ke dua UUD. Dalam risalahnya Panitia Adhoc (PAH) Badan Pekerja (BP) MPR, fraksi terbagi dalam dua pendapat, pendapat pertama menginginkan pemilihan langsung, sedangkan pendapat kedua menginginkan pemilihan secara tidak

¹Ni'matul Huda, 2011, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, Hlm. 189-190.

²Putusan MK No. 72-73/PUU-II/2004 memberikan makna demokratis dalam pemilihan kepala daerah, bahwa pemilihan kepala daerah baik secara langsung maupun tidak langsung tetap konstitusional asalkan tetap berpedoman pada asas langsung, umum, bersih, jujur dan adil (luber jurdil) sebagaimana diamanatkan Pasal 22E UUD NRI 1945.

langsung (perwakilan). Akhirnya pendapat ini diprakondisikan dengan menyepakati pemilihan secara demokratis saja, disamping mawadahi kultur dan keanekaragaman pemerintahan daerah di Indonesia, seperti daerah khusus dan daerah istimewa.³

Pada hakikatnya prinsip demokrasi yang ditegaskan dalam Pasal 18 ayat 4 UUD NRI 1945 tetaplah mengandung kekaburan (*vegue normen*) di tataran implementatif. Sebab itu perlu dilakukan penafsiran historis berdasarkan sejarah pembentukan Undang-Undang (*wet historical*) dan sejarah hukumnya (*recht historical*).

Secara historis, berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah sampai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (disingkat UU Pemda), adalah menggunakan mekanisme demokrasi perwakilan. Namun setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka mekanisme demokrasi perwakilan mengalami perubahan menjadi mekanisme demokrasi langsung bahkan berlaku sampai sekarang dengan perubahan terakhirnya melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota (disingkat UU Pemilihan).

³Perdebatan seputar mekanisme pemilihan kepala daerah dalam perumusan naskah perubahan UUD 1945, Baca: Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara, Jilid 2*, (Edisi Revisi), (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepanitteraan Mahkamah Konstitusi), terutama "Bab V Pembahasan Perubahan UUD 1945 Mengenai Pemerintahan Daerah", Hlm. 1107-1431.

Idealnya pergantian kepemimpinan dalam sistem demokrasi ditempuh melalui mekanisme sederhana, murah, namun tetap membuahkan hasil yang berkualitas. Sederhana dalam arti bisa dimengerti dan mudah dilakukan. Murah maksudnya penyelenggaraan pilkada tidak memakan biaya yang terlalu besar.⁴ Dalam perkembangannya, pemilihan kepala daerah juga mengalami pembaharuan. Awalnya pilkada dilakukan pada tiap daerah sesuai dengan jadwal periode kepemimpinan kepala daerah. Sehingga dalam tiap tahun, selalu saja ada penyelenggaraan Pilkada. Namun sejak tahun 2015 penyelenggaraan Pilkada dilaksanakan secara serentak atau bersamaan di berbagai daerah di Indonesia yang kemudian diakomodasi melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota.

Pelaksanaan pilkada serentak dilihat dari jadwal purna tugas kepala daerah yang berdekatan. Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka telah diputuskan tiga gelombang penyelenggaraan pilkada serentak sebelum pelaksanaan pemilu presiden dan pemilu legislatif 2019.⁵ Hanya saja Undang-Undang itu belum lengkap sehingga ada hal baru yang diluar prediksi terjadi ditengah-tengah proses penyelenggaraan pilkada.

Pada pelaksanaan pilkada serentak, terdapat fakta politik baru yaitu adanya penyelenggaraan pilkada pasangan calon tunggal melawan kolom

⁴Iza Rumesten RS. *Fenomena Calon Tunggal dalam Pesta Demokrasi*, (Dalam Jurnal Konstitusi), Vol. 13 Nomor 1 Maret 2016. Hlm 72-94

⁵Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia “*Fenomena Calon Tunggal Studi Kasus pada Pilkada 2018 di 16 Kabupaten/Kota.*” Hlm 17.

kosong. Pasangan Calon Tunggal merupakan penyebutan populer di tengah masyarakat untuk mewakili kondisi dimana Pilkada hanya diikuti oleh 1 (satu) pasangan calon. Undang-Undang Pilkada sendiri secara eksplisit menyebutnya sebagai Pemilihan 1 (satu) Pasangan Calon. Oleh karena dalam prinsip demokrasi dikenal adanya kompetisi, maka munculnya satu pasangan calon, dipandang sebagai sebuah anomali demokrasi.

Kehadiran Pasangan Calon Tunggal dalam Pilkada, tentu tidak terlepas dari peranan partai politik, Pragmatisme partai politik dengan melakukan praktik politik transaksional untuk mendapatkan insentif politik jangka pendek pasca Pilkada, konflik kepengurusan partai, dan kentalnya praktik oligarki partai memberi jalan bagi hadirnya pasangan calon tunggal. Selain itu, juga disebabkan oleh syarat *threshold record* yang terlalu tinggi. Maka dengan peningkatan jumlah pasangan calon tunggal dalam Pilkada tentu mengundang pertanyaan tentang seberapa efektif partai politik menjalankan fungsinya sebagai wadah pendidikan politik, sosialisasi politik, agregasi kepentingan politik, dan rekrutmen pejabat publik.

Di negara-negara berdemokrasi maju, seperti di Inggris, calon tunggal muncul di daerah-daerah dengan jumlah pemilih sedikit atau daerah pemilihan yang kecil. Kemunculan calon tunggal di daerah dengan skala pemilihan kecil ini tidak memengaruhi eksistensi partai politik. Yang terjadi di Indonesia menunjukkan calon tunggal justru muncul di daerah

pemilihan besar dengan jumlah pemilih banyak dan di daerah yang kekuatan partai politiknya terdistribusi cukup baik. Di mayoritas negara multipartai ada kerangka hukum dan regulasi yang meniscayakan melantik calon tunggal sebagai pemenang pemilihan umum, baik melalui pemungutan suara maupun aklamasi.

Di Amerika Serikat ada *uncontested election* (pemilihan umum tanpa kontestasi) karena hanya ada satu pasang calon pemimpin setelah masa pendaftaran habis. Yang bersangkutan kemudian ditetapkan sebagai pemenang. Di Kanada dikenal dengan istilah aklamasi. Di Amerika Serikat istilahnya *work over*.⁶ Sedangkan di Filipina menggunakan sistem referendum.

Karena itu, Efendi Gazali dan kelompok masyarakat sipil mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi terkait aturan perundangan yang mengatur Pilkada. Atas pengajuan tersebut, Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk menggunakan sistem *plebisit*, yakni pilihan setuju atau tidak setuju terhadap pasangan calon. Namun pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 (UU Pemilihan) memuat ketentuan lain yakni harus ada lawan tanding dari Pasangan calon tunggal tersebut. Lawan tanding yang dimaksudkan adalah adalah kolom kosong, yang tidak mewakili nama orang, atau afiliasi partai politik manapun. Kolom

⁶Isharyanto, "Gagasan Calon Tunggal dan Disfungsi Demokrasi" diakses pada 25 Januari 2020 <https://www.solopos.com/gagasan-calon-tunggal-dan-disfungsi-demokrasi-883669>

kosong ada bukan karena adanya dukungan partai politik atau gabungan partai politik, tetapi dikehendaki oleh peraturan perundangan sebagai jalan keluar akibat adanya kebuntuan kontestasi pasangan calon.

Nilai filosofisnya adalah bahwa bagi rakyat yang tidak setuju dengan pasangan calon yang telah ditetapkan KPU, maka rakyat bisa mencoblos kolom kosong sebagai alternatifnya. Dengan demikian, unsur kompetisi sebagai ciri demokrasi tetap terpenuhi. Untuk mengatur teknis pilkada pasangan calon tunggal melawan kolom kosong, kemudian KPU menerbitkan Peraturan KPU nomor 14 tahun 2015.

Meski jumlahnya meningkat sejak Mahkamah Konstitusi membuka peluang pemilihan 1 (satu) Pasangan calon, namun fenomena pasangan calon tunggal ini sesungguhnya telah muncul sebelum Mahkamah Konstitusi memutus Perkara Nomor 100/PUU-XIII/2015. Sebelum tanggal 29 September 2015, tercatat 3 Pilkada yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon, setidaknya sampai batas akhir pendaftaran Pasangan calon. Bedanya, jika sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi *a quo* berlaku, kehadiran Pasangan calon Tunggal muncul sebagai bagian dari strategi pihak lawan untuk menunda pelaksanaan Pilkada, maka setelah Putusan Mahkamah Konstitusi dimaksud, kehadiran Pasangan calon Tunggal muncul sebagai pilihan strategi kandidat untuk mengunci kemenangan.⁷

⁷Arif Budiman, *Pilkada Paslon Tunggal, Kinerja Partai Politik, dan Masa Depan Demokrasi Di Indonesia*, (Dalam Jurnal Adiyasa Pemilu), Vol. 4 Nomor 2 November 2018. Hlm. 119-133.

Secara kuantitas, pilkada dengan calon tunggal di Indonesia mengalami kenaikan di setiap periodenya. Di tahun 2015, dari 269 daerah yang melaksanakan pilkada, ada tiga daerah yang memiliki calon tunggal. Tiga daerah dengan calon tunggal pada Pilkada 2015 tersebut yaitu Kabupaten Blitar (Jawa Timur), Kabupaten Tasikmalaya (Jawa Barat), dan Kabupaten Timor Tengah Utara (Nusa Tenggara Timur). Sedangkan pada pilkada serentak gelombang kedua, pada tahun 2017 terdapat 9 dari 101 daerah melaksanakan pilkada pasangan calon tunggal. Adapun 9 daerah dengan calon tunggal pada Pilkada Serentak 2017 adalah 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 Utara), Kabupaten Tulang Bawang Barat (Lampung), dan Kabupaten Pati (Jawa Tengah). Pada pilkada gelombang ketiga tahun 2018, terdapat 16 pasangan calon tunggal melawan kolom kosong. 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 Makassar, Kabupaten Mamasa, Kabupaten Jayawijaya, Kabupaten Puncak, dan Kabupaten Membrano Tengah.⁸

⁸Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia “*Fenomena Calon Tunggal Studi Kasus pada Pilkada 2018 di 16 Kabupaten/Kota*” Hlm 17

Dari data pilkada pasangan calon tunggal tersebut, terlihat adanya peningkatan jumlah daerah yang menyelenggarakan pilkada pasangan calon tunggal yakni dari angka 3 (2015), 9 (2017), dan 16 (2018). Dengan demikian, Indonesia telah memiliki pengalaman 28 kali pelaksanaan pilkada pasangan calon tunggal melawan kolom kosong dengan tren yang selalu meningkat tiap periode pilkada serentak.

Peningkatan jumlah pelaksanaan pilkada pasangan calon tunggal tersebut, tentu menarik untuk diteliti secara seksama untuk menjawab berbagai pertanyaan terkait fenomena pilkada pasangan calon tunggal. Meskipun diberikan jalur legal oleh aturan perundangan, fenomena meningkatnya realitas pilkada pasangan calon tunggal tersebut seakan memberi *signal* tentang praktik demokrasi lokal di Indonesia.

Pasangan calon tunggal melawan kolom kosong merupakan sebuah putusan legal yang memberi jalan keluar (*exit way*) untuk menjawab kebuntuan prosedur politik ketika terjadi realitas hanya terdapat satu pasangan calon yang dinyatakan memenuhi syarat oleh KPU. Namun kondisi itu tentu bukan harapan ideal banyak pihak, sebab Kolom kosong bukanlah merupakan solisi substantif melainkan hanya solusi teknis yang tentu tidak menyelesaikan masalah secara fundamental,⁹ apalagi jika dihubungkan dengan berbagai referensi tentang pendalaman demokrasi yang lebih substansial.

⁹Muhammad Idris Patarai, 2019, *Kotak Kosong Pilwali Makassar Perspektif Demokratis Konstitusional*, Makassar: De La Macca, Hlm 10

Realitas pilkada pasangan calon tunggal melawan kolom kosong ini setidaknya menciptakan perdebatan di kalangan intelektual, pengamat politik, dan politisi itu sendiri. Ada kelompok yang setuju, dan ada pula kelompok yang tidak setuju. Masing-masing memberikan argumentasinya. Di sisi lain, persepsi masyarakat terhadap hadirnya pilkada pasangan calon tunggal juga penting untuk diperhatikan.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 sudah memperjelas cara pengisian jabatan pamerintah daerah yang hanya terdapat satu pasangan calon. Namun secara teknis, meski keduanya menggunakan mekanisme pemilihan dalam pengisian jabatan pemerintahan daerah bercalon satu, tetap saja masih memiliki perbedaan ketentuan.

Putusan Mahkamah Konstitusi *a quo* dalam pertimbangannya menyatakan untuk menggunakan sistem *plebisit* yakni mekanisme pemilihan yang ditentukan berdasarkan pilihan mayoritas antara setuju dengan tidak setuju bagi pasangan calon yang telah ditetapkan oleh KPUD. Sedangkan dalam UU Pemilihan menggunakan mekanisme pemilihan dengan bumbung kosong, yaitu calon tunggal melawan kolom kosong.

Sistem *plebisit* dan kolom kosong, keduanya sama-sama bertujuan untuk menentukan pemenangnya. Hanya saja kalau *plebisit*, bekerja dengan *standing* berusaha meyakinkan pemilih, sedangkan kolom kosong

pasangan calon diperhadapkan dengan subjek yang semu. Karnanya jika dirasionalkan lebih baik menggunakan mekanisme *plebisit*.

Terlepas dari dua tekhnis pemilihan bagi pengisian jabatan pemerintahan daerah yang hanya menyediakan satu Pasangan Calon, sebenarnya dengan kembali pada prinsip demokrasi, cara pengisian jabatan pemerintahan melalui pengangkatan juga terkandung prinsip tersebut.

Pemilihan secara demokratis yang bermakna dalam demokrasi yang fleksibel, antara demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Dengan demikian, jika dipahami cara pengisian jabatan pemerintahan melalui pengangkatan dari pejabat pemerintah yang pernah dipilih melalui pemilihan langsung, maka pengangkatan merupakan perwujudan dari demokrasi perwakilan.

Pengisian jabatan pemerintahan daerah calon tunggal dapat mengefisienkan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah yang dilaksanakan secara serentak agar biaya hemat. Juga lebih rasional pula menggunakan mekanisme pengangkatan, sebab bagaimana mungkin diselenggarakan pemilihan, sementara memang tidak terdapat lagi pilihan lain. Bahwa kepastian terisinya jabatan pemerintahan khusus untuk calon tunggal lebih sesuai dengan mekanisme pengangkatan. Suatu jabatan yang akan menjalankan kebijakan terhadap kepentingan strategis, terutama jabatan permanen yaitu pemerintah daerah, tidak dapat dengan

menyerahkan saja ke pejabat pemerintah (pejabat sementara) sebagai pelaksana tugas yang terbatas masa dan kewenangan dari jabatannya.

Oleh sebab itu prinsip demokrasi menjadi penting pula untuk ditafsir ulang dalam pengisian jabatan pemerintah daerah yang hanya terdapat satu pasangan calon. Karena prinsip demokrasi dalam pengisian jabatan pemerintah daerah tidak selalu dalam mekanisme pemilihan secara langsung.¹⁰ Demokrasi langsung dapat digunakan untuk pemilihan kepala daerah yang menyediakan 2 (dua) atau lebih pasangan calon. Sedangkan demokrasi tidak langsung dapat digunakan melalui mekanisme pengangkatan oleh pejabat pemerintah yang telah dipilih sebelumnya secara langsung, khususnya Pemilihan Kepala Daerah yang hanya menyediakan satu Pasangan Calon.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, adapun rumusan masalah adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pengaturan prinsip demokrasi dalam pengisian jabatan kepala daerah dalam kasus pasangan calon tunggal?
2. Bagaimanakah pengaturan mekanisme pengangkatan calon tunggal kepala daerah?

¹⁰Damang, "Implikasi Hukum Calon Tunggal Kepala Daerah" diakses pada 25 Januari 2020, <https://www.negarahukum.com/hukum/implikasi-hukum-calon-tunggal-kepala-daerah.html>

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis pengaturan prinsip demokrasi dalam pengisian jabatan kepala daerah dalam kasus pasangan calon tunggal?
2. Untuk menguraikan pengaturan mekanisme pengangkatan calon tunggal kepala daerah?

D. Manfaat Penelitian

Manfaat hasil penelitian ini berguna pada aspek pengembangan keilmuan hukum pada umumnya, dan khususnya pada hukum tata negara dan hukum administrasi negara menyangkut studi pengisian jabatan pemerintah daerah dalam kasus pasangan calon tunggal. Selain itu, dari penelitian ini juga diharapkan bermanfaat dari segi praktiknya, yang dapat diperinci sebagai berikut:

1. Untuk pengembangan ilmu hukum, maka hasil penelitian ini akan memberikan pemahaman terkait makna “Prinsip Demokrasi” yang ditegaskan dalam UUD NRI 1945 dan juga dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota;
2. Untuk kegunaan praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan atau petunjuk bagi revisi Perundang-Undangan, terkait Mekanisme Pengangkatan Calon Tunggal Kepala Daerah.

E. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan pengamatan berkaitan dengan keaslian judul serta substansi penelitian, dan untuk menghindari terjadinya kesamaan terhadap penelitian yang telah ada sebelumnya. Penulis perlu untuk mencantumkan beberapa tesis sebagai bahan perbandingan keaslian substansi serta kajian penelitian. Adapun perbandingannya sebagai berikut:

- a. M. Ardhi Razaq Abqa. 15912088, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2017. *Tesis*: “Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU XIII/2015 Terhadap Eksistensi Calon Tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2017.”

Fokus penelitian: (1) Mengetahui Dasar pertimbangan hukum (*Ratio Decidendi*) putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015. (2) Mengetahui dan Menguraikan Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 terhadap eksistensi calon tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah serentak 2017. Penelitian ini merupakan penelitian normatif, yang kemudian penulis berkesimpulan bahwa mengenai Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Kepala Daerah belum mengakomodir keberadaan calon tunggal, meskipun Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan putusan hasil Judicial Review. Harapan ke depan semoga Indonesia dapat menjadi Negara Demokrasi yang berdaulat, kuat dengan aturan hukum perundang-undangan yang tepat, serta terkontrol oleh sistem hukum yang berlaku.

Sehingga perlu dilakukan langkah-langkah untuk mengatasi permasalahan aturan hukum berkaitan dengan Pemilihan Kepala Daerah guna mengakomodir eksistensi calon tunggal.

- b. Moh Ali Hofi. 150720101025, Fakultas Hukum Universitas Jember, 2018. *Tesis*: "Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Mewujudkan Pemilihan Kepala Daerah yang Demokratis."

Fokus penelitian: (1) Menganalisis pengaktualisasian prinsip kedaulatan rakyat dalam pemilihan kepala daerah di Indonesia. (2) Memperjelas dan Memahami pemilihan kepala daerah yang sesuai dengan prinsip demokrasi yang berlangsung di Indonesia. Tipe penelitian dalam tesis ini adalah bersifat yuridis normatif (*Legal Research*), Adapun kesimpulan bahwa, aktualisasi prinsip kedaulatan rakyat tidak hanya terletak pada dilaksanakannya proses pemilihan kepala daerah secara langsung dan serentak yang melibatkan rakyat secara umum, akan tetapi yang dimaksud dan yang diharapkan dari prinsip kedaulatan rakyat yang sesungguhnya adalah bagaimana rakyat dapat merasakan dampak yang baik dan positif dari dampak dan akibat dilaksanakannya pemilihan kepala daerah yang secara langsung, termasuk terjaminnya hak-hak konstitusional warga Negara, hak-hak politik warga Negara yang secara hukum mempunyai kedudukan yang sama, dan kehidupan sosial budaya juga tidak terjadi ketimpangan sosial yang dapat mengganggu kehidupan yang baik sebagaimana dijamin dalam konstitusi bahwa setiap warga

negara berhak untuk dapat hidup layak sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai manusia.

- c. Mustopa. 13912081, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2018. *Tesis*: “Analisis Problematika Hukum Pengaturan Dinasti Politik dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Di Indonesia.”

Fokus penelitian: (1) Mengetahui problematika hukum dinasti politik dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Indonesia pasca putusan Mahkamah Konstitusi. (2) Memberikan konsep gagasan pengaturan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Indonesia. Adapun penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yang kemudian penulis menyimpulkan bahwa, *pertama*, pasca putusan Mahkamah Konstitusi dinasti politik semakin masif dan koruptif. *Kedua*, berangkat dari putusan Mahkamah Konstitusi beserta implikasi yuridisnya tersebut perlu dilakukan revisi terhadap Undang-undang No 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, terutama dalam hal dan persyaratan pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Berdasarkan tiga rujukan utama dalam penelitian ini, studi kepustakaan menunjukkan, belum terdapat pengkajian secara komprehensif mengenai “Pengaturan prinsip demokrasi dalam pengangkatan pasangan calon tunggal kepala daerah.”

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Pemerintah Daerah

Penting kiranya menjelaskan maksud kata “pemerintah dan daerah” secara terpisah agar memperoleh defenisi yang lebih terstruktur. Adapun kata Pemerintah berasal dari kata “perintah” yang berarti menyuruh melakukan sesuatu. Sehingga dapat dikatakan kalau pemerintah adalah kekuasaan memerintah yang ada pada negara (daerah negara), atau badan yang tertinggi yang memerintah suatu negara seperti kabinet, merupakan suatu pemerintah, hal ini berbeda dengan istilah pemerintahan yang diartikan dengan perbuatan (cara, hal urusan dan sebagainya) memerintahkan.¹¹

Muhammad Yamin¹² mengemukakan kalau pemerintah merupakan jawatan atau aparatur dalam susunan politik. Sedangkan pemerintahan adalah tugas kewajiban alat negara. Sementara menurut The Liang Gie¹³ bahwa istilah pemerintah menunjuk pada organ, sedangkan pemerintahan menunjuk kepada fungsinya. Tergantung mana yang akan dititik beratkan antara alat atau tugas wewenangnya.

¹¹Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, 2005, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Pustaka Bani Quraisy, Hlm. 63

¹²Muhammad Yamin, 1982, *Proklamasi dan Konstitusi*, Jakarta: Ghalian Indonesia, Hlm. 112

¹³The Liang Gie, 1993, *Pertumbuhan Pemerintahan Di Negara RI*, Liberty: Yogyakarta,

Dalam literatur hukum diakui dan diterima bahwa pengertian pemerintah dapat dibagi menjadi dua yaitu pemerintah dalam arti luas dan pemerintah dalam arti sempit.¹⁴ Menurut Bagir Manan pemerintah dalam arti luas (*in the broad sense*) mencakup semua alat kelengkapan negara yang pada pokoknya terdiri dari cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudisial dan/atau alat kelengkapan negara lain yang bertindak untuk dan atas nama negara. Dalam arti sempit (*in the narrow sense*) pemerintah adalah cabang eksekutif saja. Dalam arti alat kelengkapan negara yang disertai wewenang pemerintahan untuk melaksanakan fungsi dan tugas pemerintahan. Selanjutnya P. De Haan, menjelaskan bahwa istilah pemerintahan mempunyai dua pengertian sekaligus, yakni pemerintahan sebagai fungsi (*bestuurs als functie*) dan pemerintahan sebagai organisasi (*bestuurs als organisatie*). Pemerintahan sebagai fungsi, yakni aktivitas memerintah dalam arti melaksanakan tugas-tugas pemerintahan. Sedangkan pemerintahan sebagai sebuah organisasi, yakni kumpulan organ dari organisasi pemerintahan yang dibebani dengan pelaksanaan tugas pemerintahan. Philipus M. Hadjon mengartikan pemerintahan sebagai segala jenis kegiatan penguasa yang tidak dapat disebutkan sebagai suatu kegiatan perundang-undangan atau peradilan. Dengan kata lain, pemerintahan hanya berkenaan dengan kegiatan eksekutif semata. Dalam konsep belanda, istilah pemerintah (*bestuur*) terambil dari kata “*sturen*” atau “*sturing*” yang berarti

¹⁴Andi Pangerang Moenta dan H.Syafa'at Anugrah Pradana, 2018, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*. Depok: Rajawali Pers. Hlm. 25

pengendalian. Suatu konsep yang menekankan bahwa kegiatan pemerintahan adalah bersifat kontinu sifatnya. Sehingga konsep pemerintah (*bestuur*) dianggap lebih dinamis dibandingkan dengan konsep pemerintah yang statis (dalam arti eksekutif), yakni tidak hanya sekedar melaksanakan apa yang menjadi keputusan dari legislatif, akan tetapi lebih luas dari itu yakni melakukan tugas pembentukan peraturan sebagai delegasi perundang-undangan (*delegated legislator*).¹⁵

Selanjutnya untuk istilah daerah, J Wajong mengemukakan bahwa daerah sebagai suatu persekutuan penduduk yang disatukan oleh hubungan setempat. Berdasarkan pengertian itu J Wajong mengutip pendapat Lauterpacht bahwa terdapat unsur-unsur pokok yang terkandung dalam daerah, yakni:¹⁶

- a. Adanya lingkungan atau daerah dengan perbatasan yang lebih kecil dari pada negara;
- b. Adanya penduduk dalam jumlah yang mencukupi;
- c. Adanya kepentingan-kepentingan yang pada coraknya sukar dibedakan dari yang diurus negara, akan tetapi yang demikian menyangkut lingkungan itu, sehingga penduduknya bergerak untuk bersama berusaha atas dasar swadaya;
- d. Adanya suatu organisasi yang memadai untuk menyelenggarakan kepentingan-kepentingan itu;
- e. Adanya kemampuan untuk menyediakan biaya yang diperlukan.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka dapatlah disimpulkan bahwa pemerintah merupakan organ/alat perlengkapan negara, sedangkan daerah merupakan persekutuan penduduk yang disatukan oleh hubungan

¹⁵Aminuddin Ilmar, 2016, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta: Kencana, Hlm. 27 - 28.

¹⁶J Wajong, 1975, *Azas dan Tujuan Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Djambatan, Hlm 8.

setempat. Maka pemerintah daerah adalah alat/organ negara yang bertujuan untuk mengatur dan mengurus persekutuan penduduk agar kondisinya tersatukan oleh hubungan setempat.

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 dan angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah juga ditegaskan pengertian pemerintah daerah:

- a. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945.
- b. Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Dari pengertian berdasarkan Undang-undang Pemda tersebut, sudah menunjukkan kalau kata pemerintahan berbicara pada fungsi, sebab yang dititik beratkan adalah pemerintah daerah dan DPRD sebagai penyelenggara urusan pemerintahan. Termasuk kata “pemerintah” yang berarti alat/organ juga terlihat pada penempatan frasa “Kepala Daerah.” Hanya dalam konteks pemerintahan dalam arti luas, UU Pemda menganut dua pendefinisian pemerintahan, baik dalam arti sempit maupun dalam arti luas.

Dikatakan sebagai pemerintahan dalam arti sempit karena pendefinisian pemerintah daerah hanya menyebutkan organ Kepala Daerah. Sedangkan pemerintahan dalam arti luas terdapat pada

pendefinisian pemerintahan daerah, sebab selain terdapat organ Kepala Daerah juga terdapat organ lain, yaitu DPRD.

Selanjutnya dalam Pasal 59 UU Pemda juga kembali ditegaskan lebih lanjut, nomenklatur dari pada Kepala Daerah. Bahwa setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut Kepala Daerah. Kepala Daerah untuk daerah Provinsi disebut Gubernur, untuk Daerah Kabupaten disebut Bupati, dan untuk Daerah Kota disebut Wali Kota.

B. Mekanisme Pengisian Jabatan

Pengisian Jabatan merupakan suatu mekanisme yang dilakukan untuk mengisi jabatan dalam suatu struktur organisasi atau pemerintahan. Pengisian jabatan ini dapat dilakukan dalam beberapa metode. *Pertama*, Pemilihan umum langsung yang diserahkan kepada rakyat (*direct election*),¹⁷ *kedua*, Metode penunjukan atau pemilihan secara tidak langsung dan ketiga pemilihan yang dilakukan oleh badan perwakilan (*indirect election*).¹⁸

Menurut Kamus Bahasa Indonesia Pengisian jabatan terbagi menjadi 2 (dua) suku kata yakni pengisian dan jabatan. Pengisian sendiri

¹⁷Pemilihan langsung adalah istilah yang menggambarkan suatu sistem memilih pemegang jabatan politik di mana para pemilih secara langsung memberikan suara untuk orang, orang-orang atau partai politik yang mereka inginkan untuk terpilih. Metode dimana pemenang atau pemenang dari pemilihan langsung yang dipilih tergantung pada sistem Pemilu yang digunakan. Sistem yang paling umum digunakan adalah sistem pluralitas dan sistem dua putaran untuk pemilihan pemenang tunggal, seperti pemilihan presiden, dan daftar partai perwakilan proporsional untuk pemilihan legislatif.

¹⁸Istilah Pemilihan tidak langsung (*indirect elections*) dapat dipahami sebagai sebuah proses para pemilih dalam pemilihan tidak memilih langsung calon (kandidat), tetapi hanya memilih orang (wakil-wakil) yang mereka anggap pantas untuk mewakili hak-hak mereka dalam memilih kandidat (presiden atau pejabat lainnya) dan kemudian proses pemilihan dilakukan oleh orang tersebut.

memiliki kata dasar (isi) yang didefinisikan sebagai sesuatu yang ada (termuat atau terkandung) tetapi setelah mendapat imbuhan (Peng) maka berarti orang yang mengisi, sedangkan jabatan diartikan sebagai Pekerjaan (tugas) dalam pemerintahan organisasi.¹⁹

Mengacu pada (2) dua definisi di atas maka secara sederhana dapatlah didefinisikan pengisian jabatan adalah orang yang mengisi jabatan tertentu dalam suatu pemerintahan atau organisasi. Lebih luas penulis mendefinisikan pengisian jabatan merupakan suatu proses atau mekanisme yang di dalamnya terdapat syarat dan ketentuan untuk mengisi jabatan tertentu. Pejabat dan jabatan merupakan dua hal yang berbeda. Pejabat (*official*) berarti orang yang mengisi jabatan, sedangkan jabatan (*occupation*) merupakan tugas dalam pemerintahan.

Beragam mekanisme pengisian jabatan pemerintahan untuk mengaktifkan jabatan yang di personifikasikan oleh pribadi. Cara pengisian jabatan dapat juga menjadi identitas suatu pemerintahan apakah demokratis atau otokratis. Dengan mempelajari bentuk pemerintahan, yaitu monarki dan republik, maka akan tergambar penunjukan terhadap siapa yang akan mewakili jabatan tersebut, yang selanjutnya terbagi menjadi: pewarisan, pemilihan, pengangkatan, dan *ex-officio*.

¹⁹Tim Penyusun Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2008, Jakarta: Pusat Bahasa, Hlm. 601 dan 604.

Terkait mekanisme pengisian jabatan beberapa ahli memiliki pendapat yang sama. Maurice Douverger²⁰ mengelompokkannya secara sederhana dengan apa yang disebutnya cara otokratis dan cara demokratis. Sementara Logeman²¹ mengurainya lagi secara lebih rinci, yaitu pewarisan, pengangkatan, pemilihan, dan pemangkuan karena jabatan (pada gabungan jabatan yang dipegang oleh seseorang).

Adapun Harun Al-Rasid²² mengemukakan bahwa mekanisme pengisian jabatan, diantaranya: pengangkatan, pemilihan, warisan yang sifatnya turun-temurun, rotasi (penggiliran), dan pemangkuan karena jabatan. Bagir Manan²³ juga mengemukakan, yakni: pengisian jabatan melalui pengangkatan, pengisian jabatan melalui pemilihan, pemilihan jabatan yang sekaligus mengandung pengangkatan dan pemilihan (yang berfungsi sebagai pernyataan dukungan).

Dari berbagai mekanisme pengisian jabatan tersebut diatas, tentu tidak dapat dipisahkan dari format sejarah ketatanegaraan. Maka selanjutnya prinsip demokrasi menjadi sandaran atas setiap perkembangan pengisian jabatan sebagai organ kenegaraan yang mendukung tertib dan tertatanya sebuah pemerintahan.

²⁰Maurice Douverger, 1951, *Teori dan Praktik Tata Negara*, Djakarta: Pustaka Rakyat, Hlm. 12.

²¹Logeman, 1975, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Terjemahan: Makatutu & J. C. Pangkerogo, Van Hoeve: Ichtar Baru, Hlm: 130

²²Harun Al-Rasid, 1999, *Pengisian Jabatan Presiden*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, Hlm. 23.

²³Bagir Manan, 2000, *Teori Dan Politik Konstitusi*, Jakarta: Dirjen Dikti Depdiknas, Hlm. 41-42.

1. Pewarisan

Mekanisme pengisian jabatan dengan pewarisan dapat dicermati pada negara Inggris yang menempatkan kekuasaan raja sebagai simbol *unitary* kekuasaan, dengan ciri pemerintahannya yang bercorak monarki konstitusional. Gambaran pemerintahan Inggris dapat menunjukkan pengisian jabatan berdasarkan keturunan, berlaku pada penunjukan rajanya, juga berlaku pada dewannya, yakni *house of commen* (majelis tinggi).

Monarki (*monarkhi*) berasal dari bahasa Yunani "*monos*" yang berarti satu dan "*archein*" yang berarti menguasai, memerintah. Artinya monarki adalah bentuk pemerintahan yang mana seluruh kekuasaan dipegang oleh seorang yang berusaha mewujudkan kesejahteraan umum.²⁴ Sebenarnya monarki adalah bentuk yang ideal, namun permasalahannya adalah ketika muncul tirani kekuasaan, yakni kekuasaan yang berpusat pada satu orang tersebut hanya berusaha mewujudkan kepentingan dirinya sendiri dan tidak mengindahkan kesejahteraan umum. Pada abad ke-19, tercatat lebih dari 900 tahta monarki di dunia, tetapi menurun menjadi 240 tahta pada abad 20. Sedangkan pada dekade kedelapan abad 20, hanya 40 tahta saja yang masih tersisa.

Sekarang ini hampir tidak ada lagi negara yang menganut sistem monarki mutlak, sebuah sistem yang memberikan pemimpin monarki

²⁴F. Isjwara, 1999, *Pengantar Ilmu Politik*, Penerbit: Putra A Bardin, Hlm. 187.

kuasa penuh memerintah negaranya. Dari sistem monarki yang tersisa, kebanyakan berbentuk monarki konstitusional, yakni sistem monarki yang membatasi pemimpin monarki dengan konstitusi.

Sistem pewarisan tahta dalam tiap monarki berbeda-beda, tergantung adat dan kebudayaan masing-masing. Monarki di Eropa biasanya menganut hak Primogenitur, sebuah hak yang menjadikan anak sulung mewarisi warisan keluarga dan mengesampingkan saudaranya yang lain yang lebih muda. Dulunya sistem ini hanya tertutup untuk anak laki-laki saja, tetapi dalam perkembangannya, anak perempuan juga diikutsertakan dalam pewarisan tahta. Beberapa monarki di Asia Timur juga menerapkan hal serupa, dengan hanya mengikutsertakan anak laki-laki saja sebagai pewaris tahta.

Walaupun sistem pewarisan dari generasi ke generasi ini sangat dikenal dan populer, beberapa monarki tidak menganut sistem tersebut. Beberapa monarki menganut sistem musyawarah. Dalam sistem ini, terdapat semacam dewan pertimbangan yang menentukan pewaris tahta selanjutnya. Dalam sistem ini, pewaris tahta selanjutnya adalah orang yang dianggap pantas dan tidak harus putra dari pewaris tahta selanjutnya. Bisa jadi pewaris tahta selanjutnya adalah saudara atau saudara sepupunya. Dalam beberapa monarki yang menganut sistem ini, bahkan antara penguasa monarki yang baru dan pendahulunya tidak memiliki hubungan kekerabatan dekat. Contohnya terdapat dalam sistem Kepausan dan Khilafah saat masa Khulafaur Rasyidin.

Beberapa monarki juga merumuskan sistem bergilir dalam menentukan penguasa monarki. Hal ini dilakukan di Malaysia, Malaysia terdiri dari berbagai kerajaan federasi. Tiap pemimpin kerajaan federasi menjadi pemimpin tertinggi yang disebut “Yang di-Pertuan Agong” selama jangka waktu lima tahun. Setelah selesai, posisi pemimpin tertinggi akan diserahkan kepada pemimpin kerajaan federasi lain sesuai urutan yang telah ditentukan.

2. Pemilihan

Setelah diuraikan terkait mekanisme pengisian jabatan melalui pewarisan, selanjutnya akan dibahas mengenai mekanisme pemilihan. Adapun perbedaan mendasar antara sistem pewarisan dengan sistem pemilihan, yakni pada pewarisan sifatnya tidak melibatkan, menjauhkan orang yang diperintah (rakyat) dari hal pemilihan calon-calon yang akan memerintah. Sedangkan sistem pemilihan sudah pasti menyerahkan calon-calon yang akan memerintah kepada orang yang diperintah.

Jika dilihat dari aspirasi rakyat, model demokrasi dibedakan menjadi 2 (dua) yakni: *Pertama*, Demokrasi Langsung adalah sistem demokrasi yang memberikan kesempatan kepada seluruh warga negaranya dalam permusyawaratan saat menentukan arah kebijakan umum dari negara atau Undang-Undang. Dapat dikatakan demokrasi langsung merupakan demokrasi yang bersih karena rakyat diberikan hak mutlak untuk memberikan aspirasinya. *Kedua*, Demokrasi tidak langsung adalah sistem demokrasi yang dijalankan menggunakan sistem

perwakilan. Di banyak negara modern, pengisian jabatan keanggotaan dalam lembaga perwakilan biasanya dilakukan melalui mekanisme Pemilu yang diikuti oleh partai-partai politik yang menghimpun dan mengorganisasikan aspirasi, pendapat dan suara rakyat yang berdaulat. Oleh karena itu, sistem demokrasi atau paham kedaulatan rakyat di zaman modern ini tidak dapat dilepaskan dari soal Pemilu dan Partai Politik.²⁵

3. Pengangkatan

Mekanisme pengisian jabatan melalui pengangkatan tidaklah dapat berdiri sendiri oleh karena pihak yang akan mengangkat adalah pejabat yang sudah ada sebelumnya. Jika pengangkatan dilakukan oleh mereka yang menduduki jabatan karena pewarisan, maka cara ini tidak terdapat unsur demokratisnya. Namun jika pengangkatan dilakukan oleh pejabat yang terpilih melalui pemilihan, maka terdapat unsur demokratis yang bercorak sebagai perwakilan. Seperti halnya pengangkatan menteri baik pada negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial maupun negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer.

Sama halnya pada beberapa jabatan Yudikatif dan beberapa jabatan eksekutif di negeri ini, ada yang melalui proses pengangkatan yang di dalamnya melalui jalan pemilihan dari pejabat eksekutif dan legislatif yang sebelumnya menempati jabatan karena pemilihan.

²⁵Jimly Asshiddiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, Hlm. 70.

Misalnya: perekrutan Hakim Agung dan Hakim konstitusi, perekrutan anggota BPK, dan perekrutan Komisioner KPK.

4. Ex-Officio

Mekanisme jabatan Ex-officio pun sama dengan corak pengisian jabatan sebelumnya, yang tidak mungkin ada tanpa didahului oleh corak pengisian jabatan yang lain, baik melalui pewarisan, pemilihan atau pengangkatan.

Mekanisme pengisian jabatan secara Ex-officio merupakan suatu kondisi yang menyebabkan orang terpanggil demi hukum untuk memangku jabatan, oleh karena pada umumnya tidak mungkin ada kesangsian. Jabatan ex-officio adalah jabatan seseorang pada lembaga tertentu karena tugas dan kewenangannya pada lembaga lain. Contohnya: pada negara yang berbentuk republik, presiden yang terpilih secara otomatis sebagai kepala pemerintahan, sekaligus sebagai kepala negara.

Pada jabatan jucial juga terlihat model seperti ini, seperti jumlah keanggotaan hakim MK yakni sebanyak 9 orang, dan dari 9 orang tersebut terdapat satu orang yang merangkap sebagai ketua juga sebagai anggota. Hal serupa juga terlihat pada jabatan Kuasa Penerima Anggaran (KPA), begitu menjadi kepala satuan kerja maka dengan sendirinya juga menjadi KPA.

C. Pengisian Jabatan Pemerintah Daerah Melalui Pemilihan

Sebelum amandemen UUD NRI 1945 Tahun 2002 Kepala Daerah dipilih oleh DPRD. Dasar yuridisnya adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah. Dalam pasal 18 ayat 1 menegaskan DPRD memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan atau Walikota dan Wakil Walikota.

Pengaturan tentang pengisian Kepala Daerah terdapat dalam Pasal 34 ayat 1 dan 2 UU Pemda yang menegaskan:

“Pengisian Jabatan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan.”

“Calon Kepala Daerah dan calon wakil Kepala Daerah ditetapkan oleh DPRD melalui tahapan pencalonan dan pemilihan.”

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 bahwa pengisian jabatan Kepala Daerah disebut juga “Pemilihan.” Sistem perwakilan melalui DPRD dapat memungkinkan terwujudnya mekanisme pemilihan teratur, rotasi kekuasaan, keterbukaan rekrutmen, dan akuntabilitas publik. Artinya secara substansi demokrasi tidak terlalu bermasalah. Namun, karena prosedur tidak dilakukan secara konsisten dan terbuka, maka pemilihan kepala daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 dan PP No. 151 Tahun 2000 mengalami penyimpangan.

Pada titik itu pelibatan masyarakat dalam proses pemilihan kepala daerah hampir sama sekali dikesampingkan, sejak dari tahap awal hingga selesainya prosesi, kewenangan besar berada ditangan DPRD. Sehingga

situasi pemilihan Kepala Daerah sesuai dengan ketentuan UU No. 22 Tahun 1999 sering digambarkan sebagai kemandekan atau kebekuan demokrasi, akibat lemahnya kualitas DPRD yang mencakup komitmen, orientasi, dan akuntabilitas publik.

Pada konteks itu, pemilihan Kepala Daerah dengan sistem perwakilan bukan alternatif buruk bagi peningkatan kualitas demokrasi ditingkat lokal. Sistem tersebut membuka peluang terpilihnya Kepala Daerah yang kapabel, bermoral dan memiliki integritas, professional dan akuntabel. Namun, efektivitas sistem itu bergantung penuh pada kualitas DPRD.

Atas dasar itulah, pemilihan Kepala Daerah secara langsung berdasarkan ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 adalah jalan keluar untuk mencairkan kebekuan demokrasi (praktik Pemilihan Kepala Daerah UU No 22 Tahun 1999) ketentuan pemilihan Kepala Daerah secara langsung terletak pada pembentukan dan implikasi legitimasinya. Kepala Daerah membutuhkan legitimasi yang terpisah dari DPRD, sehingga harus dipilih sendiri oleh rakyat.²⁶

Jika Pasangan Calon yang lolos verifikasi KPUD berjumlah dua pasangan atau lebih, maka pemilihan secara langsung tidak menjadi masalah dalam proses pengisian jabatan Kepala Daerah. Namun jika hanya tersedia satu pasangan calon, maka disitulah letak permasalahan

²⁶Mustafa Lutfi, 2010, *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia, Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*, Jogjakarta: UII Press. Hlm 128.

hukumnya, sebab bagaimana mungkin dilakukan pemilihan kalau tidak ada lawan yang menunjukkan dapat dipilih secara langsung oleh rakyat.

1. Pemilihan Langsung *in casu* 2 (dua) atau Lebih Pasangan Calon Kepala Daerah

Sebelum lahirnya Putusan MK yang kemudian ditindaklanjuti dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 atas perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota, sama sekali menutup hadirnya Pasangan Calon Kepala Daerah yang hanya terdiri atas satu pasangan.

Jika dicermati baik Pasangan Calon Gubernur, maupun Bupati/Walikota berdasarkan Undang-Undang pemilihan sebelumnya, terkait dapat atau tidaknya Pasangan Calon Kepala Daerah yang hanya terdiri atas satu pasangan untuk ikut serta dalam pemilihan, maka sesungguhnya tidak memberikan jalan keluar bagi pasangan calon tunggal. Sebab UU mewajibkan agar KPUD hanya dapat meneruskan pemilihan jikalau diperoleh hasil verifikasi Pasangan Calon yang terdiri dari dua calon atau lebih.

Hal tersebut berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota. Yang dalam ketentuannya baik Pasangan Calon Gubernur, maupun Bupati/Walikota memberikan kewenangan kepada KPUD untuk memperpanjang masa pendaftaran jika tidak terdapat dua atau lebih pasangan calon.

Pasal 49 ayat (8) dan (9), Pasal 50 ayat (8) dan (9) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota menegaskan:

Pasal 49 ayat 8

“Dalam hal hasil penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (7) menghasilkan pasangan calon yang memenuhi persyaratan kurang dari 2 (dua) pasangan calon, tahapan pelaksanaan Pemilihan ditunda paling lama 10 (sepuluh) hari.”

Pasal 49 ayat 9

“KPU Provinsi membuka kembali pendaftaran pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur paling lama 3 (tiga) hari setelah penundaan tahapan sebagaimana dimaksud pada ayat (8).”

Pasal 50 ayat 8

“Dalam hal hasil penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (7) menghasilkan pasangan calon yang memenuhi persyaratan kurang dari 2 (dua) pasangan calon, tahapan pelaksanaan pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota pemilihan ditunda paling lama 10 (sepuluh) hari.”

Pasal 50 ayat 9

“KPU Kabupaten/Kota membuka kembali pendaftaran pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota paling lama 3 (tiga) hari setelah penundaan tahapan sebagaimana dimaksud pada ayat (8).”

Namun pada akhirnya, Pasal 48 dan Pasal 49 Undang-Undang pemilihan tersebut dinyatakan inkonstitusional bersyarat oleh Mahkamah Konstitusi jika KPUD tidak menetapkan pasangan calon Kepala Daerah yang hanya terdiri dari satu pasangan. Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangannya menguraikan bahwa untuk pasangan calon di desain

surat suara dalam alternatif bagi pemilih untuk setuju atau tidak setuju terhadap pasangan calon itu.²⁷

2. Pemilihan Langsung *in casu* 1 (satu) Pasangan Calon Kepala Daerah

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, tidak terdapat penjelasan secara rinci terkait calon tunggal, namun jika diterjemahkan per kata, calon merupakan orang yang akan menjadi atau dipersiapkan untuk menduduki jabatan atau profesi tertentu. Sedangkan tunggal merupakan satu-satunya. Sehingga secara umum istilah calon tunggal dalam pilkada dapat diartikan sebagai satu-satunya orang yang akan berkompetisi dalam suatu pertarungan atau kompetisi yang dipersiapkan untuk menduduki jabatan atau profesi tertentu.

Pilkada dengan satu pasangan calon dalam perkembangannya telah mengalami perubahan regulasi dan tata cara pemilihan. Pada tahun 2015 masyarakat diminta memilih setuju dan tidak setuju terhadap pasangan calon, sehingga bisa disebut pemilu non kontestasi (*uncontested election*). Pada tahun 2017 dan 2018 dihadirkan kotak kosong seolah-olah sebagai “lawan” dari pasangan calon tunggal. Tentu saja, penerapan regulasi soal kotak kosong ini menimbulkan kebingungan di masyarakat khususnya bagi penyelenggara.

Putusan MK Nomor 100/PUU-XIII/2015 tanggal 29 September 2015 memberi legitimasi bagi penyelenggaraan Pilkada dengan Pasangan

²⁷Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015, Hlm 44-45.

calon Tunggal. Putusan ini disambut positif oleh banyak kalangan karena dipandang dapat mengakhiri kebuntuan demokrasi, mengembalikan proses politik kepada publik, dan menyelamatkan kedaulatan rakyat untuk memilih.

Menindaklanjuti Putusan MK tersebut, maka lahirlah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, yang kemudian mengakomodasi pasangan calon tunggal Kepala Daerah. Ketentuan Pasal 54C ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menyatakan bahwa Pemilihan 1 (satu) pasangan calon dilaksanakan dalam hal memenuhi:

- 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.

Kemudian pasal 54C ayat (2) menegaskan “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,”

Dari Pasal *a quo*, nampaknya memiliki pola pengaturan yang berbeda perihal pemilihan calon tunggal Kepala Daerah. MK dalam pertimbangan Putusan MK Nomor 100/PUU-XIII/2015 menyatakan bahwa calon tunggal menggunakan mekanisme *plebisit*, yakni rakyat menentukan pilihannya dengan menyatakan “setuju” atau “tidak setuju” dengan pasangan calon tunggal. Sedangkan dalam UU Pemilihan justru menempatkan aturan bagi calon tunggal berhadapan dengan kotak kosong.

D. Faktor Penyebab Munculnya Pasangan Calon Tunggal Pada Pemilihan Kepala Daerah

Kehadiran calon tunggal tersebut memang bersifat konstitusional karena ada payung hukumnya, yakni Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 100/PUU-XIII/2015 dan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota (disingkat UU Pemilihan). Namun sangat disayangkan, tampaknya partai-partai politik mengambil jalan pintas dan instan, dengan memanfaatkan payung hukum

tersebut sehingga fenomena munculnya calon tunggal menjadi marak di beberapa daerah.

Jika kita kaitkan dengan prinsip dasar demokrasi dan pemilihan umum itu sendiri, fenomena munculnya calon tunggal dalam pilkada langsung tentu sangat mencederai dan kontradiktif. Hakekat dari demokrasi dan pemilihan umum adalah partisipasi dan kontestasi. Namun dengan adanya calon tunggal maka dua prinsip dasar tersebut tidak berjalan. Partisipasi hanya berjalan searah, hanya diarahkan untuk memilih calon tunggal. Regulasi yang ada hanya mengatur bagi calon tunggal dan tidak ada regulasi untuk kolom kosong sehingga tidak sederajat. Begitu juga dengan kontestasi, tidak ada persaingan, tidak ada pertarungan gagasan, visi, misi, dan program. Kampanye dan debat publik bersifat monoton karena hanya calon tunggal saja yang melaksanakannya, begitu juga dengan bentuk-bentuk kampanye lainnya hanya untuk pasangan calon tunggal. KPU juga hanya memfasilitasi pasangan calon tunggal. Akibatnya pasangan calon tunggal dalam kontestasi pilkada sebagian besar keluar sebagai pemenang. Apalagi para pasangan calon tunggal tersebut umumnya adalah para petahana. Ada beberapa faktor yang menyebabkan munculnya pasangan calon tunggal pada pemilihan kepala daerah, yakni:²⁸

Pertama, keberadaan calon tunggal sebagai akibat dua pihak yang saling berkepentingan, yaitu petahana dan partai politik. Petahana

²⁸Lili Romli, *Pilkada Langsung, Calon Tunggal, Dan Masa Depan Demokrasi Lokal* (Dalam Jurnal Penelitian Politik), Vol. 15 Nomor 2 Desember 2018. Hlm 143 - 160.

berkepentingan untuk menjaga status *quo*, tetap berkuasa, dengan cara menjegal saingan lewat “borong partai”. Sementara itu, partai-partai berkepentingan untuk menang dan atau mendompleng petahana karena memiliki elektabilitas yang tinggi.

Kedua, di satu pihak partai gagal melakukan kaderisasi, dan di lain pihak telah terjadi krisis kepemimpinan di daerah. Alih-alih sebagai bagian dari institusi sosial untuk menyiapkan calon-calon pemimpin, partai terkesan hanya digunakan untuk kepentingan hal-hal yang sifatnya pragmatis oleh para elitnya. Partai politik mestinya malu dengan pilkada yang hanya menampilkan calon tunggal. Tetapi rupanya rasa malu itu dengan mudah bisa disingkirkan, karena ada kepentingan pragmatis tadi.

Ketiga, keberadaan calon tunggal tidak terlepas dari beratnya persyaratan untuk menjadi kandidat, baik melalui jalur partai politik maupun jalur perseorangan (*independent*). Ujung-ujungnya bagi yang ingin maju menjadi calon kepala daerah, mereka harus mengeluarkan biaya yang besar. Dengan kata lain, pilkada hanya disediakan bagi mereka yang punya dukungan dana besar. 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 tersebut.

Keempat, pragmatisme partai politik. Partai politik melalui jalan pintas tidak mau mengusung calon lain karena takut kalah. Sebagai wujud pragmatisme mereka lalu bersama-sama mengusung calon tunggal yang

sudah pasti menang. Padahal hal tersebut mestinya tidak dilakukan karena sebagaimana dikatakan oleh Syamsuddin Haris,²⁹ “partai politik memiliki waktu cukup luang untuk menyeleksi pasangan calon jauh-jauh hari sebelum batas waktu pendaftaran berakhir, hal itu tampaknya tidak dimanfaatkan oleh parpol.” Tetapi sebaliknya partai politik memilih jalan pintas, yakni mengusung kandidat yang memiliki elektabilitas tinggi sebagai calon kepala daerah.

Kelima, terlalu besarnya nilai “mahar” yang diminta oleh para pengurus partai politik kepada para kandidat yang berminat maju dalam pemilihan kepala daerah.

Selain kelima faktor diatas, dalam perkembangannya kemunculan pasangan calon tunggal juga disebabkan karna terjadinya diskualifikasi calon diantaranya Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota Makassar Mohammad Ramdhan Pamanto dan Indira Mulyasari Paramastuti. Meskipun kehadirannya dibenarkan oleh Undang-undang kehadiran kotak kosong tetap menyisakan perdebatan.

E. Landasan Teori

Penelitian hukum perlu didukung dengan pijakan yang kuat. Pijakannya yaitu landasan teori.³⁰ Tentu landasan teori yang digunakan adalah yang relevan dengan “permasalahan hukum” yang akan diteliti. Adapun penelitian ini menggunakan empat landasan teori yang terdiri atas

²⁹Syamsuddin Haris, “Urgensi Reformasi Partai Politik” Diakses Pada 15 Juli 2020, <http://lipi.go.id/lipimedia/urgensi-reformasi-parpol/11230>

³⁰Sugiyono, 2005. *Penelitian Kualitatif*, Bandung: Alfabeta, Hlm. 41.

teori kontrak sosial, teori demokrasi, teori demokrasi pancasila, dan teori jabatan.

Penting untuk menguraikan terkait teori kontrak sosial sebagai dasar terbentuknya negara. Agar negara tersebut dapat bertahan, adanya penjaminan hak asasi manusia, pembatasan pemerintahan berdasarkan hukum, maka konsep negara hukum menjadi penopangnya. Yang kemudian memberikan legitimasi terhadap rakyat melalui pemerintahan rakyat (demokrasi). Teori demokrasi digunakan sebagai bingkai pengisian jabatan pemerintahan daerah. Selanjutnya akan dibahas mengenai demokrasi pancasila sebagai bentuk spesifik dari teori demokrasi yang mana Indonesia menjadikan pancasila sebagai dasar pijakan dalam bernegara.

Pada akhirnya, pengisian jabatan pemerintahan merupakan konsekuensi dari berdirinya negara yang dijalankan berdasarkan instrumen demokrasi (pancasila) dan negara hukum, dengan tujuan agar pemerintahan oleh rakyat mendapatkan legitimasi.

1. Teori kontrak sosial

Ditematkannya kontrak sosial pada bagian awal dalam bahasan landasan teori tentu dengan beberapa alasan, yaitu: *pertama*, diibaratkan bangunan, kontrak sosial adalah pondasi yang kemudian meniscayakan eksistensi berdirinya negara. *Kedua*, suatu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan bahwa kontak sosial (perjanjian masyarakat) yang kemudian melahirkan prinsip demokrasi (kedaulatan rakyat).

Thomas Hobbes (1588-1679)³¹ berpandangan bahwa kondisi alamiah manusia adalah bebas mengikuti hawa nafsunya, sehingga kebebasan manusia yang satu melanggar kebebasan manusia yang lainnya. Hak manusia yang satu melanggar hak manusia yang lain.³² Berbeda halnya dengan John Locke (1632-1704)³³ yang berpandangan bahwa manusia pada dasarnya berada dalam keadaan damai, berkehendak baik dan saling memelihara, sebab tanpa situasi demikian mustahil negara akan terorbitkan. Meskipun keadaan alam bebas bersifat *prae-political* yakni belum ada suatu badan politik yang mengatur masyarakat, namun masyarakat pada waktu itu bukanlah *prae-social* dan juga pada masa itu sudah terdapat hukum kodrat yang mendiktekan:³⁴

Pikiran sehat yang memberi ajaran kepada manusia yang mau tidak mau harus mendengar ajaran itu bahwa tidak seorangpun boleh merugikan manusia lainnya dalam soal hidupnya, kesehatannya, kebebasan dan harta bendanya, karena semua manusia adalah sama dan bebas.

Selanjutnya Jean Jeacques Rousseau (1712-1778)³⁵ sebagai seorang penganut hukum alam, kemudian menghubungkannya dengan kontrak sosial. Ia berpandangan bahwa kodrat alami manusia sejak kelahirannya sungguh-sungguh merdeka (*tout home est ne libere*). Agar

³¹Victor Situmorang, 1987, *Intisari Ilmu Negara*, Jakarta: Bina Aksara, Hlm 49

³²JJ Von schmid, 1980, *Ahli-Ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum*, (terjemahan R. Wiratno), Jakarta: Pembangunan, Hlm 134

³³John dunn, 1994, *John Locke Pendekar Demokrasi Modern*, (terjemahan M. Nahir Ali), Jakarta: Pustaka Utama Graffiti.

³⁴Solly Lubis, 1981, *Ilmu Negara*, Bandung: Alumni, Hlm 40

³⁵JJ Von schmid, 1980, *Ahli-Ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum*, (terjemahan R. Wiratno), Jakarta: Pembangunan, Hlm 171

kepentingannya tetap terjamin, maka tiap-tiap orang dengan suka rela menyerahkan hak dan kekuasaannya kepada suatu organisasi yang diadakan bersama-sama yang kemudian dinamakan sebagai “Negara.” Kepada organisasi tersebut diserahkan kemerdekaan alamiahnya, dan dibawah organisasi itu manusia mendapat kembali kemerdekaan sipil, yaitu kemerdekaan berbuat segala sesuatu, yang jelas dalam batas lingkungan Undang-undang.³⁶

Rousseau pun mengemukakan, akibat diselenggarakannya kontrak sosial maka muncul 2 (dua) keadaan, yaitu:³⁷ *pertama*, terciptanya kemauan umum (*volunte general*), sebagai kesatuan dari pada kemauan orang-orang yang telah menyelenggarakan perjanjian masyarakat, inilah yang merupakan kekuasaan tertinggi atau kedaulatan yang tidak dapat dibagi. *Kedua*, terbentuknya masyarakat sebagai suatu kesatuan diri pada orang yang menyelenggarakan perjanjian, masyarakatlah yang memiliki kemauan, yakni kekuasaan tertinggi atau kedaulatan yang tidak dapat dilepaskan.

Berdasarkan apa yang dikemukakan oleh Rousseau diatas, maka konsekuensi lebih lanjut dari kontrak sosial bahwa masyarakat memang menyerahkan kekuasaannya kepada penguasa, tetapi kedaulatan tidak terdapat penyerahan.

³⁶Jean Jeacques Rousseau, 2009, *Du Contract Social*, (terjemahan Vincent Bero), Jakarta: Visi Media, Hlm 31

³⁷Mhd. Shiddiq Tgk. Armia, 2003, *Perkembangan Pemikiran dalam Ilmu Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita, Hlm 30

Terlepas dari sejarah panjang terkait teori kontrak sosial sebagai awal mula terbentuknya negara, maka penting pula mengemukakan konsepsi negara hukum yang dapat menggambarkan personifikasi jabatan atas negara.

Genus begrip negara hukum dalam berbagai literatur tidak bermakna tunggal, tetapi dimaknai berbeda dalam *tempus* dan *locus* yang berbeda, sangat tergantung pada ideologi dan sistem politik suatu negara.³⁸ Karena itu Tahir Azhary, mengemukakan bahwa istilah negara hukum adalah suatu *species begrip* yang terdiri dari lima konsep, yaitu:³⁹

1. Negara hukum menurut konsep *Eropa Continental* yang disebut *rechtsstaat*. Model negara hukum ini diterapkan misalnya di Belanda, Jerman, dan Perancis;
2. Konsep *rule of law* yang diterapkan di negara-negara Anglo Saxon antara lain: Inggris dan Amerika Serikat;
3. Suatu konsep yang disebut *socialist legality* yang diterapkan di Uni Soviet sebagai negara komunis;
4. Negara hukum menurut Al Qur'an dan Sunnah atau lebih dikenal dengan nomokrasi Islam,
5. Konsep negara hukum Pancasila.

Tujuan dikutipnya, *species begrip* negara hukum diatas, yaitu: untuk menemukan relevansinya dengan pengisian jabatan pemerintahan sebagai embrionya yang tidak dapat dipisahkan dari konsepsi negara hukum. Maka jelas pentingnya menelaah masing-masing unsur *species begrip* negara hukum dari berbagai pelopornya.

³⁸Hamdan Zoelva, Negara Hukum Dalam Perspektif Pancasila, diakses 26 Januari 2020 <https://hamdanzoelva.wordpress.com/2009/05/30/negara-hukum-dalam-perspektif-pancasila/>

³⁹Muhammad Tahir Azhary, 2003, *Negara Hukum*, Jakarta: Kencana, Hlm. 84-92

Pertama, konsep negara hukum dalam artian “*rechtsstaat*” yang oleh Friedrich Julius Stahl mengemukakan bahwa ada 4 elemen penting sebuah negara hukum *rechtsstaat*:⁴⁰

1. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia
2. Negara didasarkan pada teori *trias politica*
3. Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan Undang-Undang
4. Ada peradilan administrasi negara yang berfungsi menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*).

Gagasan negara hukum yang berasal dari Stahl ini dinamakan negara hukum formil, karena lebih menekankan pada suatu pemerintahan yang berdasarkan Undang-Undang (*wetmatigheid*). Namun, pemerintahan yang berdasarkan Undang-Undang dianggap lamban. Lalu diganti dengan pemerintahan yang berdasarkan atas hukum (*rechmatig bestuur*), kemudian melahirkan konsep yang merupakan varian dari *rechtsstaat* seperti *welfarestaat* dan *verzorgingstaat* sebagai negara kemakmuran. Ciri dari pada negara hukum formil adalah didasarkan pada filsafat liberal yang individualistik. Ini merupakan corak pemikiran yang dominan menonjol pada pemikiran negara hukum konsep Eropa Kontinental.⁴¹

Demikian pula Scheltema mengemukakan bahwa ada 4 unsur-unsur *rechtsstaat*, yaitu:⁴²

1. Kepastian hukum;

⁴⁰La Ode Husen, 2009. *Negara Hukum, Demokrasi, dan Pemisahan Kekuasaan*, Makassar: UMI Toha, Hlm. 15

⁴¹Damang, *Rechstaat (Negara Hukum)*. Diakses pada 27 Januari 2020, <https://www.negarahukum.com/hukum/rechstaat-negara-hukum.html>

⁴²Mhd. Shiddiq Tgk. Armia. 2003, *Perkembangan Pemikiran Dalam Ilmu Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramita, Hlm 34

2. Persamaan;
3. **Demokrasi**;
4. Pemerintahan yang melayani kepentingan umum.

Dengan terdapatnya unsur negara hukum berupa demokrasi, berarti telah terdapat pengakuan bahwa pemerintahan harus berdasarkan kehendak rakyat, baik dari cara pengisiannya maupun dari berjalannya pemerintahan tersebut.

Kedua, corak negara hukum yang berasal dari negara *anglo-saxon*, yang dikenal dengan istilah *rule of law*. Konsep negara hukum "*rule of law*" yang dikemukakan oleh A.V. Dicey. Pada hakikatnya A.V. Dicey membagi karakteristik negara hukum "*rule of law*" sebagai berikut:⁴³

1. Adanya supremasi hukum (*supremacy of law*) untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenang-wenangan yang luas dari pemerintah;
2. Adanya persamaan di depan hukum (*equality before the law*) atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land*;
3. Adanya prinsip-prinsip hukum privat melalui tindakan peradilan dan parlemen.

Dari uraian diatas, kita dapat mengetahui bahwa kedua konsepsi tersebut memiliki arah yang sama yakni untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh penguasa secara sewenang-wenang agar Hak asasi manusia tetap terjamin dan terlindungi.⁴⁴ Maka selanjutnya yang harus diuraikan adalah apakah yang menjadi sifat pembeda antara

⁴³Yopi Gunawan dan Kristian. 2015. *Perkembangan Konsep Negara Hukum dan Negara Hukum Pancasila*. Bandung: Refika Aditama. Hlm. 58

⁴⁴Muh. Hasrul, *Penataan Hubungan Kelembagaan Antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota*, (Dalam Jurnal Perspektif), Vol. 22 Nomor 1 Januari 2017. Hlm 1 - 20.

konsep negara hukum “*rechtsstaat*” dan konsep negara hukum “*rule of law*”?

Bagi sebagian orang memahami kedua konsep bernegara hukum tersebut, tidak ada perbedaan substansial sehingga penggunaan atau pemakaian kedua konsepsi tersebut adalah sama saja. Namun, jika dicermati melalui pembacaan literatur terkait kedua konsep tersebut maka terdapat perbedaan yang nyata. Baik dari sejarah yang meletarbelakangi lahirnya kedua konsepsi tersebut maupun sitem hukum yang menopang kedua konsepsi tersebut.⁴⁵

Negara hukum “*rechtsstaat*” memiliki karakteristik perihal pentingnya peradilan administrasi,⁴⁶ sedangkan pada negara hukum “*rule of law*” tidak disebutkan sama sekali “harus ada peradilan adminitansi”. Akan tetapi keunggulan yang terdapat dalam konsep negara hukum “*rule of law*”, yaitu: pengutamaan atas persamaan di depan hukum.⁴⁷ Atau dengan kata lain “*rule of law*” sangat mengutamakan prinsip kesamaan (*equity*).

Berdasarkan masing-masing keunggulan yang dimiliki dari dua konsep negara hukum tersebut di atas. Dapat kemudian ditelusuri cikal bakal lahirnya negara hukum “*rechtsstaat*”. Dengan pertanyaan: kenapa begitu penting dalam negara hukum “*rechtsstaat*” untuk dibentuk sebuah peradilan adminitrasi? Prospektif negara hukum *rechtsstaat* bermula di

⁴⁵Aminuddin Ilmar, 2014, *Membangun Negara Hukum Indonesia*. Makassar: Phinatama Media. Hlm. 2

⁴⁶Philipus M. Hadjon. 1996. *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi manusia, dan Negara Hukum*. (Editor: Bagir Manan). Jakarta: Gaya media Pratama. Hlm. 76

⁴⁷Mhd. Shiddiq Tgk. 2003. *Perkembangan Pemikiran dalam Ilmu Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita. Hlm. 35

Romawi. Pada zaman Romawi, kekuasaan yang menonjol dari raja ialah membuat peraturan melalui dekrit. Kekuasaan itu kemudian didelegasikan kepada pejabat-pejabat administratif yang membuat pengarah-pengarah tertulis bagi hakim tentang bagaimana memutus suatu sengketa. Begitu besarnya peranan administrasi sehingga tidaklah mengherankan kalau dalam sistem kontinentallah mulai pertama muncul cabang hukum baru yang disebut "*droit administratif*", dan inti dari *droit administratif* adalah hubungan antara administrasi dengan rakyatnya.⁴⁸

Seolah memiliki sejarah yang sama, antara Romawi dan Perancis. Ternyata di Perancis juga menjadi generasi pelanjut dari pada konsep negara hukum "*rechtsstaat*" itu. Adalah seorang raja Perancis, Louis XVII dan XVIII mengidentikan dirinya sebagai negara. *L'eta c'moi*" (negara itulah saya). Ungkapan raja Louis ini menunjukkan dirinya dalam memegang tampuk pemerintahan cenderung absolutis. Dirinya memerintah tidak terikat oleh Undang-Undang dan hukum negara. Bahkan ia menguasai administrasi serta alat negara, khususnya militer dan polisi.

Dalam keadaan demikian, baik di Romawi maupun di Perancis, nyatalah gerakan yang mendasari, sehingga muncul negara hukum "*rechtsstaat*." Kenyataan itu ditunjukkan dengan perlawanan terhadap kekuasaan yang sewenang-wenang dalam pemerintahannya.

⁴⁸Philiphus M. hadjon. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu. Hlm. 73

Jadi pada intinya negara hukum "*rechtsstaat*" itu diwarnai oleh gerakan revolusioner. Sementara negara hukum "*rule of law*" ditandai dengan perubahan secara perlahan (*evolusioner*).

Ketiga, Social legality. Konsep negara hukum ini merupakan antitesa dari rule of law yang diterapkan di negara anglo saxon. Sulit dikatakan konsep negara hukum ini bersifat universal karena hanya diterapkan pada negara komunis yang memberlakukan hak-hak individu harus melebur dalam tujuan sosialisme.⁴⁹ Singkatnya tipe *social legality* ini mengutamakan kepentingan kolektif di atas kepentingan individu.

Penjaminan hak asasi terkait hak pilih dalam social legality dapat dicermati dalam UUD Uni Soviet pasal 48 yang menegaskan:⁵⁰

Warga negara USSR mempunyai hak untuk turut serta di dalam pengelolaan kegiatan negara dan masyarakat dan di dalam pembahasan, penegakan Undang-Undang serta keputusan yang menyangkut kepentingan negara dari setempat. Hak ini dijamin dengan kemungkinan untuk memilih dan dipilih menjadi anggota soviet-soviet perwakilan rakyat.

Akan tetapi UUD Soviet ini hanya indah dalam teks, sebab dengan pijakannya yang mengutamakan *socialist property* ternyata hak rakyat untuk memilih dan dipilih hanya memberikan kesempatan kepada rakyat untuk setuju terhadap daftar calon yang telah disusun oleh partai komunis. Dalam hubungannya itu, sehingga Witman mengemukakan: kekuasaan yang nyata berada dalam kelompok yang dipilih oleh komite sentral partai,

⁴⁹La ode Husen, 2009. *Negara Hukum, Demokrasi, dan Pemisahan Kekuasaan*, Makassar: UMI Toha, Hlm. 20.

⁵⁰Azhary, 1996, *Negara Hukum Indonesia*, Jakarta: UII Press, Hlm. 61.

yakni presidium partai. Dia merupakan badan kecil yang mempunyai otoritas memerintah yang sebenarnya di Rusia, keduanya adalah partai dan negara.

Keempat, Nomokrasi. Konsep negara hukum yang berkembang di negara islam yang berpijak pada Al-Qur'an dan As-sunnah sebagai sumber hukumnya. Nomokrasi di dasarkan pada asas-asas dan kaidah hukum islam sehingga menjadi *rule of islamic law*, dengan unsur-unsur pokok, yaitu:⁵¹

1. Kekuasaan sebagai amanah;
2. Musyawarah;
3. Keadilan;
4. Persamaan;
5. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia;
6. Peradilan bebas;
7. Ketaatan rakyat pada hukum sebagai sumber tertingginya pada Al-Qur'an.

Pada masing-masing unsur negara hukum nomokrasi tersebut diatas, satu hal yang menjadi perbedaan mencolok dengan *species begrip* negara hukum sebelumnya, yaitu sumber aslinya berasal dari firman Tuhan (Qur'an), Sunnah, dan Ra'yu. Sementara pada *species begrip rechtsstaat* dan *rule of law* bersumber dari rasio manusia. Dengan demikian walaupun terdapa hukum tertulis dalam nomokrasi, maka landasan tetap berpatokan pada Al-Qur'an dan Sunnah, sedangkan *rechtsstaat* dan *rule of law* dalam hukum tertulis dan hukum tidak tertulis bersumber dari rasio yang sifatnya antroposentrik.

⁵¹*Ibid*, Hlm. 105 sd 153.

Dalam kaitannya dengan badan negara, *species begrip* nomokrasi adalah mengutamakan prinsip musyawarah dalam hal teknis pemerintahan (bukan perkara syara) yang dijalankan oleh majelis ummat.

Kelima, negara hukum pancasila. konsep nomokrasi Islam dan konsep negara hukum Pancasila menempatkan nilai-nilai yang sudah terumuskan sebagai nilai standar atau ukuran nilai. Konsep nomokrasi Islam mendasarkan pada nilai-nilai yang terkandung pada Al Qur'an dan Sunnah sedangkan negara hukum Pancasila menjadikan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila sebagai standar atau ukuran nilai. *Species begrip* yang terakhir ini merupakan konsep yang sifatnya "mix" karena mengeliminir beberapa keburukan konsep sebelumnya dengan mengambil sisi-sisi baiknya. Bernard Arief Sidharta mengemukakan unsur-unsur negara hukum pancasila, yakni:

1. Adanya supremasi hukum;
2. Adanya pemerintahan berdasarkan hukum;
- 3. Demokrasi;**
4. Kekuasaan kehakiman yang bebas;
5. Adanya sarana kontrol hukum bagi tindakan-tindakan pemerintah;
6. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial warga masyarakat;
7. Pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia;
8. Berdasarkan asas Ketuhanan Yang Maha Esa.

Dengan dimasukkannya asas demokrasi sebagai unsur negara hukum oleh Bernard Arief Sidharta, teranglah kalau pemerintahan harus berdasarkan kehendak rakyat. Tidaklah keliru asas demokrasi dijadikan sebagai unsur negara hukum, sebab baik dalam UUD 1945 (sebelum amandemen) maupun dalam UUD NRI 1945 (pasca amandemen) telah

ditegaskan pengakuan atas kedaulatan rakyat dalam masing-masing ketentuannya. Perbedaannya yang satu kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh MPR, sedangkan yang satunya lagi kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD, dalam mekanisme pengisian jabatan pemerintahan kembali merujuk pada ketentuan lebih lanjut yaitu pasal 18 UUD NRI 1945 khusus untuk pengisian jabatan pemerintahan daerah.

2. Teori Demokrasi

Pengisian jabatan Kepala Daerah merupakan (*conditio sine qua non*)⁵² dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis. Demokrasi yang berkembang saat ini adalah demokrasi elektoral yang merujuk pada gagasan Joseph Schumpeter. Schumpeter memaknai demokrasi sebagai metode politik dimana warga negara memiliki kesempatan untuk menerima atau menolak calon pejabat publik yang menjadi pemimpin mereka.⁵³ Metode politik tersebut lebih dikenal dengan pemilihan umum atau pemilu. Pada perkembangannya pemilu dapat dibedakan menjadi dua berdasarkan jumlah kandidat yaitu pemilu kontestasi (*contested election*) dengan minimal dua pasangan calon dan pemilu non kontestasi (*uncontested elections*) dengan hanya satu pasangan calon.

⁵²Syamsul Bachrie, *Optimization Of The Utilization Of Regional Owned Property To Increase Regional Income*, Vol 10 No 15, May 2019 International Journal Of Civil Engineering And Technology (IJCIET), Page 339.

⁵³Joseph A. Schumpeter, 1975, *Capitalism, Socialism & Democracy*, New York : George Allen & Unwin Ltd, page. 284

Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani “*demos-cratein*”, yang berarti pemerintahan oleh rakyat, yaitu dengan perantaraan wakil-wakilnya yang mereka pilih secara bebas.⁵⁴ Perihal pengertian demokrasi, Pericles mengemukakan, bahwa:⁵⁵

Pengertian demokrasi yang sejati tersirat dari keterangannya tentang maksud dan tujuan demokrasi, yaitu: bahwa maksud dan tujuan demokrasi adalah realisasi kemerdekaan dan martabat yang prinsipil dari warga negara. Tidak seorangpun boleh dianggap lebih rendah dari yang lain karena keturunannya, martabatnya, fungsinya, dan orang akan dihargai sesuai kecakapannya atau kegiatannya mengurus soal-soal kepentingan umum. Dengan tiada rasa benci atau pandangan picik, kita beri kesempatan setiap orang melakukan hidupnya menurut kehendaknya sendiri, tetapi patuh pada hukum, kepada kebiasaan Undang-Undang.

Kelestarian demokrasi memerlukan rakyat yang bersepakat mengenai makna demokrasi, yang paham akan bekerjanya demokrasi dan kegunaannya bagi kehidupan mereka. Demokrasi yang kuat bersumber pada kehendak rakyat dan bertujuan untuk mencapai kebaikan atau kemaslahatan bersama. Oleh karena itu demokrasi mesti berkaitan dengan persoalan perwakilan kehendak rakyat itu.⁵⁶

Jadi pemerintahan demokrasi itu langsung mengenai soal-soal rakyat sebagai penduduk dan warga negara dalam hak dan kewajiban. Negara hakekatnya adalah suatu organisasi kekuasaan yang di ciptakan oleh sekelompok manusia yang disebut bangsa, dengan tujuan untuk menyelenggarakan kepentingan mereka bersama.

⁵⁴G. S Diponolo, 1975, *Ilmu Negara*, Jakarta: Balai Pustaka, Hlm, 111.

⁵⁵Solly Lubis, 1981, *Ilmu Negara*, Bandung: Alumni, Hlm, 72.

⁵⁶Mochtar Mas'ued. 1999. *Negara, Kapital dan Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Hlm 6.

Mengutip teori Jean Jaques Rousseau, demokrasi adalah sebuah tahapan atau sebuah proses yang harus dilalui oleh sebuah negara untuk mendapatkan kesejahteraan. Pernyataan Rousseau ini seakan mengatakan, bahwa demokrasi bagi sebuah negara adalah sebuah pembelajaran menuju ke arah perkembangan ketatanegaraan yang sempurna. Padahal disadari oleh Rousseau, bahwa kesempurnaan bukanlah milik manusia. Oleh karenanya, yang menjadi ukuran ada tidaknya sebuah demokrasi dalam sebuah negara bukan ditentukan oleh tujuan akhir, melainkan lebih melihat pada fakta tahapan yang ada.

Demokrasi akan berjalan sesuai dengan perkembangan zaman dan akan sangat dipengaruhi oleh faktor budaya sebuah negara. Dengan begitu Rousseau seolah ingin mengatakan bahwa jika menempatkan demokrasi secara kaku dan ideal, tidak akan pernah ada demokrasi yang nyata dan tidak akan pernah ada demokrasi.⁵⁷

Hal inilah yang juga disadari oleh Hans Kelsen. uraiannya tentang demokrasi menjadi lebih tertata dan terstruktur. Ini untuk membuktikan, bahwa demokrasi adalah sebuah proses yang berkelanjutan menuju kesempurnaan. Awal dari datangnya ide demokrasi menurut Hans Kelsen adalah adanya ide kebebasan yang berada dalam benak manusia. Pertama kali, kosa kata “kebebasan” dinilai sebagai sesuatu yang negatif. Pengertian “kebebasan” semula dianggap bebas dari ikatan-ikatan atau ketiadaan terhadap segala ikatan, ketiadaan terhadap segala kewajiban.

⁵⁷Jean Jacques Rousseau, 2007, *Du Contract Social (Perjanjian Sosial)*. Jakarta: Visimedia, Hlm 113.

Namun, hal inilah yang ditolak oleh Hans Kelsen. Pasalnya, ketika manusia berada dalam konstruksi kemasyarakatan, maka ide “kebebasan” tidak bisa lagi dinilai secara sederhana, tidak lagi semata-mata bebas dari ikatan, namun ide “kebebasan” dianalogikan menjadi prinsip penentuan kehendak sendiri. Inilah yang kemudian menjadi dasar pemikiran Hans Kelsen mengenai demokrasi.⁵⁸

Pendapat Hans Kelsen mengenai ide “kebebasan” dalam konteks kehidupan bermasyarakat ini sejalan dengan pemikiran cendekiawan muslim, Abu Nashar bin Mohammad bin Mohammad bin Tharkam bin Unzalagh, atau yang lebih dikenal dengan sebutan Farabi. Bagi Farabi, kehidupan manusia tidak bisa lepas dari masyarakat karena pada hakekatnya manusia adalah makhluk sosial. Hakekat ini merupakan sebuah kecenderungan yang alami.

Adapun kecenderungan untuk hidup bermasyarakat tidak semata-mata untuk memenuhi kebutuhan pokok, akan tetapi juga menghasilkan kelengkapan hidup yang akan memberikan kepada manusia kebahagiaan, tidak saja secara material, namun juga spiritual. Salah satu kelengkapan hidup adalah timbulnya bermacam pemikiran atau ide. Ini bisa diartikan bahwa ide kebebasan dalam versi Farabi merupakan sebuah kecenderungan alami, dengan tujuan kebahagiaan hidup.⁵⁹

⁵⁸Hans Kelsen, 2006, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Bandung: Nusa Media, Hlm 404.

⁵⁹Munawir Sjadzali, 1993, *Islam dan Tata Negara; Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, Jakarta: UII Pres, Hlm. 51.

Perlakuan demokrasi di setiap negara tidak selalu sama, oleh karena demokrasi pada kenyataannya, memang tumbuh bukan diciptakan. Maka setidaknya, negara dikatakan demokratis jika memenuhi syarat sebagaimana dikemukakan oleh Bagir Manan:

1. Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan.
2. Ada kebebasan menyatakan pendapat.
3. Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara.
4. Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintahan atau negara.
5. Ada hak bagi para aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara.
6. Terdapat berbagai sumber informasi.
7. Ada pemilihan yang bebas dan jujur.
8. Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijakan.

Penguasa politik dengan penguatan demokrasi, membuka ruang dialog sekaligus komunikasi di ruang-ruang publik dalam meningkatkan komunikasi yang partisipatoris. Penguasa politik membuka keran dialog, untuk dikoreksi dan dikritik atas setiap kebijakan politik yang diambilnya.

Hendry B. Mayo mengemukakan bahwa sistem politik yang demokratis adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan yang berkala, yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik, dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.

3. Teori Demokrasi Pancasila

Pemahaman tentang demokrasi adalah sesuai dengan perkembangan dan tuntutan masyarakat. Untuk membedakan suatu bentuk demokrasi, seringkali ditambah dengan kata sifat, sehingga menjadi ciri demokrasi yang dianut, seperti Demokrasi Pancasila.⁶⁰ Disebut Demokrasi Pancasila Oleh karena demokrasi di Indonesia bersumber dari Pancasila dan UUD 1945.⁶¹ Maka salah satu ciri khas demokrasi di Indonesia adalah adanya prinsip Demokrasi Pancasila. Berkaitan dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat ini maka sila keempat Pancasila menjadi satu pedoman, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.

Dalam butir-butir Pancasila sila keempat pada angka 9 (Sembilan) dan 10 (sepuluh) kiranya patut menjadi perhatian yakni: *Pertama*, Keputusan yang diambil harus dapat dipertanggungjawabkan secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa. Menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia, nilai-nilai kebenaran dan keadilan, mengutamakan persatuan dan kesatuan demi kepentingan bersama. *Kedua*, Memberikan kepercayaan kepada wakil-wakil yang dipercayai untuk melaksanakan permusyawaratan.⁶²

⁶⁰Achmad Ruslan, *Implementasi Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (Good Governance)*, (Dalam Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa), Vol. 21 Nomor 1 Maret 2013. Hlm. 48.

⁶¹C.S.T Kansil & Christin S.T.Kansil, 2007, *Hukum Tata Negara Di Indonesia*, Jakarta: Sinar Gafika, Hal. 176.

⁶²Sila Keempat, Butir-Butir Pancasila (P4).

Demokrasi Pancasila berintikan musyawarah untuk mencapai mufakat, dengan berpangkal tolak pada paham kekeluargaan dan kegotongroyongan. Pancasila sebagai *staat fundamental norm*, sepatutnya dimaknai sebagai ideologi,⁶³ yakni kerangka yang menentukan suatu negara dapat beroperasi dalam sistemnya. Tentu kerangka tersebut bersumber dari pikiran manusia.

Prinsip atau asas demokrasi pancasila, dapat dikatakan sebagai pengembangan, setidaknya dapat mengacu pada pandangan Jimly asshiddiqie yang mengemukakan, diantaranya:⁶⁴

1. Kebebasan Atau Persamaan (*Freedom/Equality*).

Kebebasan atau persamaan adalah dasar demokrasi. Kebebasan dianggap sebagai sarana mencapai kemajuan dan memberikan hasil maksimal dari usaha orang tanpa pembatasan dari penguasa. Dengan prinsip persamaan semua orang dianggap sama, tanpa dibeda-bedakan dan memperoleh akses dan kesempatan bersama untuk mengembangkan diri sesuai dengan potensinya. Kebebasan yang dikandung dalam demokrasi pancasila ini tidak berarti *Free Fight Liberalism* yang tumbuh di Barat, tapi kebebasan yang tidak mengganggu hak dan kebebasan orang lain.

⁶³Roeslan Abdul Gani, Tanpa Tahun Terbit, *Resapkan dan Amalkan Pancasila*, Djakarta: Prapantja, Hlm. 21.

⁶⁴Jimly Asshiddiqie, 2011, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Sinar Grafika, Hlm 198-234

2. Kedaulatan Rakyat (*People's Sovereignty*)

Dengan konsep kedaulatan rakyat, hakikat kebijakan yang dibuat adalah kehendak rakyat dan untuk kepentingan rakyat. Mekanisme semacam ini akan mencapai dua hal, yaitu: kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan sangatlah kecil, dan kepentingan rakyat dalam tugas-tugas pemerintahan lebih terjamin. Perwujudan lain dari konsep kedaulatan adalah adanya pengawasan oleh rakyat. Pengawasan dilakukan karena demokrasi tidak mempercayai kebaikan hati penguasa.

3. Pemerintahan yang terbuka dan bertanggungjawab yang memiliki prinsip-prinsip, yaitu:

- a. Dewan Perwakilan Rakyat yang representatif,
- b. Badan kehakiman/peradilan yang bebas dan merdeka,
- c. Pers yang bebas,
- d. Prinsip Negara Hukum,
- e. Sistem dwi partai atau multipartai,
- f. Pemilihan umum yang demokratis,
- g. Prinsip mayoritas,
- h. Jaminan akan hak-hak dasar dan hak-hak minoritas.

Selanjutnya analisis lebih jauh oleh ismail suny dengan mengemukakan bahwa mekanisme demokrasi pancasila dalam suatu pemerintahan dapat diperhatikan dalam beberapa anasir:⁶⁵

1. Negara hukum
2. Sistem konstitusional

⁶⁵Ismail Suny, 1968, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Aksara Baru, Hlm 10 sd 27.

3. Kekuasaan tertinggi MPR
4. Pemerintahan yang bertanggung jawab
5. Pemerintahan berdasarkan perwakilan
6. Pemerintahan presidensial
7. Pengawasan parlemen.

Dari hal tersebut diatas, sudah jelas perbedaan karakteristik demokrasi pancasila yang dikemukakan oleh Jimly Assididqie dan Ismail Suny. Dalam ulasannya Ismail Suny menempatkan MPR sebagai kekuasaan tertinggi sebagai mandataris rakyat, yang akan mengangkat presiden dan wakil presiden. Sedangkan Jimly Assididqie tidak lagi dikenal adanya badan yang menempati kekuasaan tertinggi, posisi antara MPR dan Presiden sejajar, yang memiliki hubungan kekuasaan dalam bentuk pengawasan secara seimbang. Perbedaan pandangan tersebut tentu disebabkan oleh UUD 1945 yang sudah mengalami amandemen.

Ciri dari demokrasi Pancasila adalah adanya kedaulatan rakyat yang diatur dalam Pasal 1 ayat 2 UUD 1945, bahwa *“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”* Implementasi dari Pasal ini adalah pengambilan keputusan yang didasarkan pada sistem musyawarah untuk mencapai mufakat. Musyawarah mufakat merupakan salah satu esensi dari sila ke-4 yang berbunyi *“Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.”* Musyawarah dilakukan untuk mewujudkan suasana kekeluargaan dalam mewujudkan keputusan yang adil dan diterima seluruh pihak.

Hanya saja dalam UUD 1945 yang merupakan penafsiran resmi dari Pancasila, terdapat ketentuan lain yang berkenaan dengan pelaksanaan demokrasi pancasila yakni Pasal 2 ayat 3 yang menegaskan *“Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.”* Ketentuan tersebut dengan jelas menghendaki adanya pemungutan suara yang dalam sistem demokrasi barat dikenal dengan istilah *“voting”*. Apalagi Indonesia adalah negara yang menganut sistem perwakilan representatif berdasarkan pemilu. Dalam proses pemilu tentunya sarat adanya unsur voting. Namun inilah demokrasi Pancasila, bahwa Pemilu Indonesia tetap didasari atas asas LUBER (langsung, umum, bebas, rahasia), JURDIL (Jujur dan Adil).

Bagi Indonesia yang sarat akan nilai-nilai Demokrasi Pancasila, cara musyawarah mufakatlah yang seharusnya dilakukan dalam pengambilan keputusan. Namun tidak berarti sistem voting adalah sistem yang buruk. Dengan begitu, dapat disimpulkan bahwa cara musyawarah mufakat haruslah menjadi langkah pertama dalam pengambilan keputusan. Jika sudah tidak ada pilihan lain dan kemufakatan tidak tercapai, maka upaya voting dapat digunakan sebagai alternatif pengambilan keputusan dengan tetap berlandaskan pada nilai-nilai Demokrasi Pancasila.

4. Teori Jabatan

Pada bagian sebelumnya telah diuraikan terkait konsep negara hukum. Hal tersebut penting untuk dikemukakan agar dapat

menggambarkan personifikasi jabatan atas negara dan pentingnya suatu “jabatan” sehingga negara dapat berdiri. Salah satu unsur berdirinya negara, yaitu “pemerintah” berarti dengan sendirinya telah terakui kalau “jabatan” tidak dapat dilepaskan dari syarat berdirinya negara, sebab siapalah yang akan mengefektifkan pemerintahan kalau bukan melalui sebuah jabatan yang tidak lain sebagai alat perlengkapan negara.

Begitu pula prinsip demokrasi yang menjadi pijakan dalam mengokohkan berdirinya negara, telah menunjukkan kalau “jabatan” memiliki relasi dengan berdirinya negara. Berfungsinya negara dan jabatan hanya dapat diemban oleh seorang yang telah melalui jalan pewarisan, pemilihan dan pengangkatan. Yang kemudian disebut pemangku jabatan.

Logeman mengemukakan bahwa jabatan adalah:⁶⁶

Lingkungan kerja awet dan digaris-batasi, dan yang disediakan untuk ditempati oleh pemangku jabatan yang ditunjuk, dan disediakan untuk diwakili oleh mereka sebagai pribadi. Dalam hal sifat perbuatan-pembentukan, hal ini akan harus dinyatakan secara jelas.

Awetnya jabatan yang dimaksud dalam pengertian tersebut, tidak berbicara dalam hal pemangku jabatan, atau manusia sebagai pribadi menjadi “awet” dalam memangku jabatan itu. Tapi “jabatan” sebagai organ yang dalam keadaan awet. contohnya, ada jabatan *ad hoc* dan jabatan permanen, termasuk pula jabatan defenitif dan jabatan pelaksana tugas

⁶⁶E. Utrecht, 1957. *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta: NV Bali Buku Indonesia, Hlm. 144.

(Plt). Kemudian maksud dari disediakan untuk ditempati oleh pemangku jabatan yang ditunjuk adalah bahwa jabatan tersebut hadir lebih awal, lalu kemudian memerlukan “pemangku jabatan” yang akan mengisinya. Terakhir, disediakan untuk diwakili oleh mereka sebagai pribadi maksudnya bahwa tugas dan wewenang yang melekat pada jabatan, dijalankan oleh manusia (*natuurlijke persoon*), yang bertindak selaku wakil jabatan.

Selanjutnya E. Utrecht mengemukakan:⁶⁷

Bahwa jabatan dapat menjadi pihak dalam suatu perselisihan hukum (*process party*) baik di luar maupun pada pengadilan perdata dan administrasi. Agar wewenang dapat dijalankan, maka “jabatan” sebagai personifikasi hak dan kewajiban, memerlukan suatu perwakilan, yang disebut “pejabat” yaitu “manusia” atau “badan”, dengan kata lain disebut “pemangku jabatan”. Dengan perantaraan “pejabat” maka “jabatan” dapat melaksanakan kewajibannya.

Dari pendefinisian tersebut di atas, kiranya dapat di konkretkan jabatan dalam 3 garis besarnya, yang oleh Montesqieu dengan ajarannya “Trias Politica” membagi kekuasaan negara dalam 3 macam, yakni:⁶⁸

1. Kekuasaan legislatif, yaitu kekuasaan membuat Undang-Undang
2. Kekuasaan eksekutif, yaitu kekuasaan menjalankan Undang-Undang
3. Kekuasaan judicial, yaitu kekuasaan mengadili segala pelanggaran.

Dalam hal pengisian jabatan eksekutif dan legislatif rata-rata menggunakan mekanisme demokrasi langsung, sedangkan pada jabatan

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Moh. Juana dan Sulwan, 1959. *Tata Negara Indonesia*, Djakarta: JB Wolters, Hlm 39.

judicial metode pengisian jabatannya melalui demokrasi perwakilan. Dikatakan demikian karena rakyat tidak secara langsung memilih pejabat judicial, tetapi rakyat telah memberikan perwakilannya yakni eksekutif dan legislatif untuk memilih, dan selanjutnya mengangkat orang secara pribadi dalam kualitas jabatan itu.

Terkait dengan teori jabatan yang telah dikemukakan di atas, maka dalam penelitian ini fokus kajiannya pada metode pengisian jabatan eksekutif. Konkretnya jabatan eksekutif yang dimaksudkan adalah pemerintah daerah sebagai perpanjangan tangan pejabat eksekutif pusat (Presiden) yang metode pengisian jabatannya berdasarkan pada prinsip demokrasi.

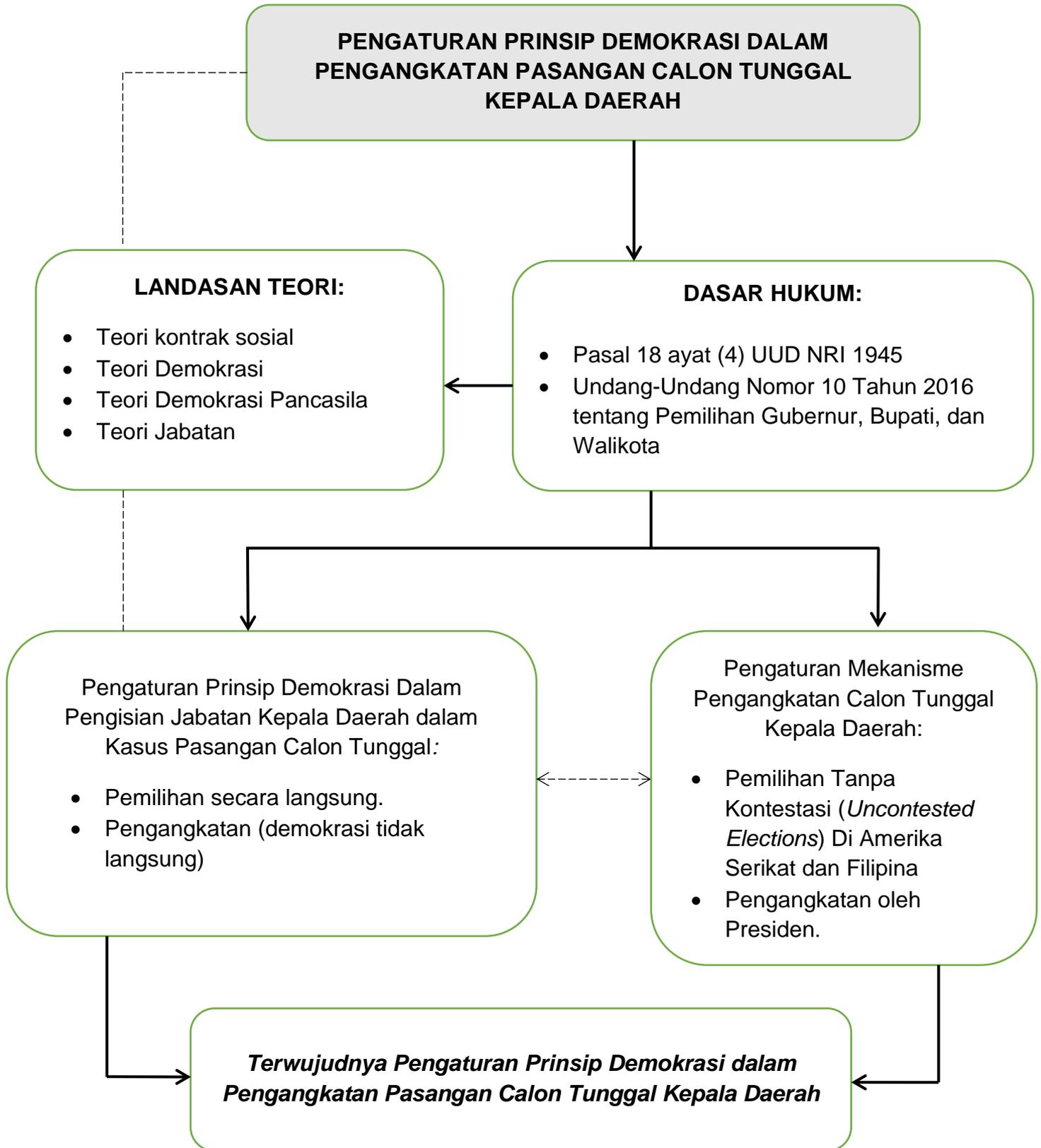
F. Kerangka Pikir

Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 merupakan landasan hukum tertinggi dalam hal pengisian jabatan pemerintahan daerah. Yaitu, pemerintahan yang menempatkan kedaulatan berada ditangan rakyat, yang selanjutnya disebut pemerintahan yang demokratis. Regulasi tentang pengisian jabatan pemerintah daerah tidak diatur secara tegas, bahwa mekanismenya harus dengan pemilihan langsung. Akan tetapi pemerintah daerah yang terdiri atas Gubernur, Bupati, dan Wali Kota dipilih secara demokratis.

Dengan demikian Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, membolehkan menggunakan 2 (dua) mekanisme pengisian jabatan pemerintah daerah baik secara langsung maupun secara tidak langsung

(perwakilan). Untuk menjawab mekanisme yang dapat digunakan dalam pengisian jabatan kepala daerah yang hanya terdapat satu pasangan calon, maka akan dikaji kembali mekanisme yang dibenarkan dalam prinsip demokrasi, antara melalui pemilihan langsung atau pengangkatan (demokrasi tidak langsung) berdasarkan pendekatan perundang-undangan, pendekatan sejarah, doktrin dan asas hukum. Kemudian akan diuraikan mengenai mekanisme pengangkatan jika hanya terdapat satu pasangan calon kepala daerah, melalui pendekatan komparatif (*comparative approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

G. Bagan Kerangka Pikir



H. Definisi Operasional

1. Prinsip demokrasi adalah hal yang mendasari cara pengisian jabatan pemerintah, antara mekanisme langsung atau tidak langsung sebagaimana ditegaskan dalam peraturan perundang-undangan.
2. Pengisian jabatan adalah penempatan pribadi ke dalam suatu organ pemerintah daerah berdasarkan mekanisme demokrasi.
3. Jabatan adalah organ pemerintahan yang bersifat pasif, yang akan menjadi aktif (berfungsi) melalui pejabat yang akan mengisinya.
4. Kepala daerah adalah pejabat pemerintah yang terdiri atas Gubernur, Bupati, dan Wali Kota.
5. Calon tunggal adalah satu-satunya orang yang akan berkompetisi dalam suatu pertarungan atau kompetisi yang dipersiapkan untuk menduduki jabatan atau profesi tertentu.
6. Pasangan Calon Tunggal merupakan penyebutan populer di tengah masyarakat untuk mewakili kondisi dimana Pilkada hanya diikuti oleh 1 (satu) pasangan calon. Undang-Undang Pilkada sendiri secara eksplisit menyebutnya sebagai Pemilihan 1 (satu) Pasangan Calon.
7. Mekanisme pengisian jabatan adalah cara pengisian jabatan pemerintahan yang berdasarkan pada prinsip demokrasi.

8. Pemilihan adalah mekanisme pengisian jabatan pemerintah daerah secara langsung oleh dua pasangan calon atau lebih maupun jika hanya tersedia satu pasangan calon.
9. Mekanisme plebisit adalah rakyat menentukan pilihannya dengan menyatakan “setuju” atau “tidak setuju” dengan pasangan calon tunggal.
10. Kolom kosong adalah pilihan alternatif yang secara teknis dijadikan sebagai lawan tanding atas pasangan calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah.
11. Pengangkatan adalah mekanisme pengisian jabatan pemerintah daerah melalui pengangkatan oleh pejabat yang pernah dipilih secara langsung terhadap pasangan calon tunggal kepala daerah.