

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tegas menyatakan bahwa Indonesia adalah Negara Hukum, hal ini telah termaktub dalam pasal 1 ayat 3 UUD NRI 1945. Sebagai negara hukum tentunya setiap tindakan penyelenggara negara dan warga negara harus berdasarkan pada hukum yang berlaku. Selain itu, hukum yang diterapkan dan ditegakkan harus mencerminkan kehendak rakyat, sehingga harus menjamin adanya peran serta warga negara dalam proses pengambilan keputusan, hal tersebut juga tercermin dalam pasal 1 ayat 2 UUD NRI 1945.¹

Prinsip Negara Hukum sangat dipengaruhi oleh paham kedaulatan rakyat dan demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga prinsip negara hukum selalu beriringan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang kemudian dikenal dengan istilah *Demokrasi Konstitusional*. Dengan demikian, hukum dibangun dan ditegakkan berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi bukan berdasarkan kekuasaan semata (*Machtsstaat*).²

Demokrasi merupakan pemerintahan oleh rakyat yang ditegakkan berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat. Ada dua nilai pokok yang melekat pada demokrasi yaitu kebebasan (*liberti*) dan kesederajatan (*equality*). Kebebasan berarti bebas dan bertanggung jawab dengan tetap dibatasi oleh konstitusi, hukum

¹ Saldi Isra, *Demokrasi Konstitusional, Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), hlm. 08

² Jimly Ashiddiqie. *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 150

dan etika. Kesederajatan berarti adil dan tidak diskriminasi yang mencakup lapangan hukum, ekonomi, sosial dan politik.³

Demokrasi dalam tatanan politik diwujudkan dengan pelibatan masyarakat dalam proses politik yaitu salah satunya adalah pemilihan kepala daerah (pilkada). Pilkada merupakan sarana bagi masyarakat untuk menentukan figur yang tepat untuk memimpin di daerahnya selama satu periode. Fungsi utama pilkada adalah untuk menghasilkan kepemimpinan yang amanah, bertanggung jawab dan sesuai dengan kehendak rakyat, sehingga pilkada merupakan salah satu sarana legitimasi kekuasaan di daerah.⁴

Pemilu merupakan sarana aspiratif dan demokratis masyarakat, sehingga dalam pelaksanaannya harus memenuhi beberapa persyaratan yaitu:⁵

- a Pemilu harus bersifat kompetitif, artinya peserta pemilu harus bebas dan otonom;
- b Diselenggarakan secara berkala;
- c Harus inklusif, artinya semua kelompok masyarakat harus memiliki peluang yang sama untuk berpartisipasi dalam pemilu;
- d Pemilih diberikan kebebasan dalam menentukan pilihannya tanpa ada tekanan dari siapa pun; dan
- e Penyelenggara pemilu harus independen.

³ Didik Sukriono, "Menggagas Sistem Pemilihan Umum di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 2 Nomor 1, Juni 2009, Malang, hlm. 09

⁴ Indien Winarwati, "Peran Partai Politik Pada Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada)", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 1 Nomor 2, November 2010, Bangkalan, hlm. 33

⁵ Artis, "Eksistensi Partai Politik dan Pemilu Langsung dalam Konteks Demokrasi di Indonesia", *Jurnal Sosial Budaya*, Vol. 9 Nomor 1, Januari-Juli 2012, Riau, hlm. 59

Lima persyaratan diatas harus dipenuhi juga dalam pilkada supaya pelaksanaan pemilihan benar-benar aspiratif dan demokratis serta mampu melahirkan pemimpin yang diharapkan oleh masyarakat. Namun, Pada era reformasi hinga saat ini, pengaturan tentang pilkada selalu mengalami dinamika perubahan, mulai dari dilakukannya pemilihan secara tidak langsung hingga dilakukan secara langsung, dan diperbolehkannya calon kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui jalur independen, sesuai dengan keinginan masyarakat supaya semua elemen masyarakat dapat berpartisipasi dalam pilkada.

Selain itu, sering munculnya fenomena-fenomena baru dalam pelaksanaan pilkada sehingga mendorong pemerintah untuk selalu melakukan perubahan pengaturan tentang pilkada, seperti munculnya pasangan calon tunggal dalam pilkada serentak 2015 yang sebelumnya tidak pernah diatur dalam peraturan perundang-undangan, sehingga beberapa bulan kemudian dilakukan uji materil (*judicial review*) oleh Mahkamah Konstitusi atas Permohonan Effendy Gazali dan teman-temannya. Pada tanggal 29 September 2015 keluarlah Putusan Mahkamah Konstitusi No. 100/PUU-XIII/2015 yang membolehkan daerah yang memiliki calon tunggal untuk mengikuti pesta demokrasi.

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut didasari atas pertimbangan penundaan pilkada karena calon tunggal tidak menyelesaikan masalah serta merugikan hak konstitusional warga negara, dalam hal ini hak untuk dipilih dan memilih. Selain itu, penundaan pilkada karena calon tunggal akan merugikan roda

pembangunan daerah menjadi tidak efektif dikarenakan kepemimpinan daerah akan dijalankan oleh pejabat kepala daerah yang tentu kurang efektif.⁶

Berdasarkan berita yang diambil Detik News dan dikutip dari situs resmi KPU (13/2/2017), dikabarkan bahwa ada sembilan pasangan calon tunggal dalam gelaran pilkada serentak 2017, sekalipun hanya ada satu pasangan calon tetapi proses pemungutan suara tetap dilakukan. Para pasangan calon tunggal tersebut diusung banyak partai politik, paling sedikit mereka diusung oleh tujuh partai politik dan paling banyak diusung oleh sepuluh partai politik dan semuanya merupakan petahana diwilayahnya, ada yang tetap bersama pasangannya dan ada pula yang berganti pasangan. Berikut ini adalah kesembilan pasangan calon tersebut:⁷

1. Umar Zunaidi Hasibuan – Oki Doni Siregar

Merupakan pasangan calon petahana di kota Tebing Tinggi, Sumatera Utara.

2. Umar Ahmad – Fauzi Hasan

Merupakan calon bupati dan wakil bupati yang juga petahana di Tulang Bawang Barat, Lampung.

3. Haryanto – Saiful Arifin

Merupakan calon bupati yang juga petahana di Pati, Jawa Tengah.

4. Karolin Margret Natasa – Herculanus Heriadi

⁶ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015, hlm. 43

⁷ <https://m.detik.com/news/berita/d-3421757/ini-9-calon-tunggal-yang-juga-petahana-di-pilkada-serentak-2017> (diakses pada 28 Februari 2017)

Merupakan calon bupati dan wakil bupati untuk kabupaten Landak, Kalimantan Barat.

5. Samsu Umar Abdul Samiun – La Bakry

Merupakan calon bupati yang juga petahana di Kabupaten Buton, Sulawesi Tenggara.

6. Tuasikal Abua – Martlatu Leleury

Merupakan calon bupati dan wakil bupati yang juga petahana di Maluku Tengah.

7. Benhur Tomi Mano – Rustan Saru

Merupakan calon wali kota yang juga petahana di Jayapura.

8. Gabriel Asem – Mesak Metusala Yekwam

Merupakan calon bupati yang juga petahana di Tambrau, Papua Barat.

9. Lamberthus Jitmau – Pahima Iskandar

Merupakan calon wali kota dan wakil wali kota Sorong yang juga petahana.

Pengamat politik Syamsuddin Haris mengatakan bahwa ada tiga faktor yang melatarbelakangi minimnya pasangan calon yang mendaftarkan diri sebagai peserta pilkada yaitu:⁸

1. Meskipun parpol memiliki waktu cukup luang untuk menyeleksi pasangan calon jauh-jauh hari sebelum batas waktu pendaftaran terakhir, hal itu tampaknya tidak dimanfaatkan parpol. Pada umumnya

⁸ R. Nazriyah, "Calon Tunggal dalam Pilkada Serentak Tahun 2015 terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No 100/PUU-XIII/2015", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 13 Nomor 2, Juni 2016, Gresik, hlm. 389

parpol memilih jalan pintas, secara pasif menunggu kandidat yang berminat jadi calon kepala daerah;

2. Terlalu besarnya nilai mahar yang diminta pengurus parpol kepada para kandidat yang berminat maju pilkada;
3. Beberapa petahana yang secara obyektif kinerjanya baik terlampau kuat untuk disaingi kandidat lain, sehingga tidak ada calon alternatif di luar petahana.

Selain itu, peneliti senior Populi Center Nico Harjanto mengatakan bahwa fenomena pasangan calon tunggal dalam pilkada membuktikan bahwa pendidikan politik di Indonesia tidak baik. Partai politik (Parpol) yang tidak mengajukan kadernya sebagai calon dinilai telah mengingkari janji elektoralnya, artinya parpol di daerah tersebut tidak siap berkompetisi untuk menang atau pun kalah.⁹

Fenomena pilkada dengan pasangan calon tunggal merupakan bentuk ekstern dari sedikitnya jumlah calon peserta pilkada. Hal tersebut juga ada kaitannya dengan melemahnya kaderisasi partai politik, kolusi antarpol, dan lemahnya orientasi kebijakan (ideologi) partai politik. Banyak politikus yang memandang bahwa pilkada adalah persoalan menang, kalah, dan menjadi bagian dari kekuasaan. Padahal substansi dari pilkada adalah kontestasi ide dan apa yang paling bisa mensejahterakan masyarakat. Oleh karena itu, seharusnya mengajukan calon kepala daerah dalam pilkada adalah kebutuhan partai politik, terlepas dari apakah calonnya akan menang atau kalah.¹⁰

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Djayadi Hanan, "Calon Tunggal, Kaderisasi, dan Kolusi Partai", *Majalah SUARA KPU*, Edisi IV, Juli-Agustus 2015, hlm. 18-19

Pengamat politik dari Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Syarif Hidayatullah mengatakan bahwa fenomena pilkada dengan pasangan calon tunggal apalagi berasal dari petahana membuktikan bahwa pilkada belum menjadi cara alternatif terbaik untuk mencari pemimpin daerah yang berkualitas. Proses demokrasi di daerah cenderung mengandalkan modal atau kemampuan finansial yang besar. Apalagi pada saat ini undang-undang pilkada telah memperbolehkan adanya calon tunggal untuk maju dalam pilkada.¹¹

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan permasalahan hukum yang dapat disusun berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana dinamika pengaturan pilkada di Indonesia pasca reformasi?
2. Bagaimana pelaksanaan pilkada dengan pasangan calon tunggal di Indonesia berdasarkan konsep demokrasi dan konstitusi?

1.3 Tujuan

Tujuan ditulisnya skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Menjelaskan tentang bagaimana dinamika pengaturan pilkada di Indonesia pasca reformasi;
2. Menjelaskan tentang perspektif demokrasi dan konstitusi Indonesia terhadap pilkada dengan pasangan calon tunggal.

¹¹ <http://m.beritasatu.com/nasional/389090-fenomena-calon-tunggal-di-pilkada-pengaruhi-citra-demokrasi.html> (diakses pada 06 Maret 2017)

1.4 Kegunaan

Berdasarkan latar belakang persoalan dan tujuan penulisan diatas, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat baik secara teoritis maupun praktis, yaitu:

1. Memberikan pemahaman dan wawasan yang lebih luas terhadap masyarakat tentang dinamika pengaturan pilkada di Indonesia sejak reformasi hingga saat ini;
2. Memberikan pemahaman yang lebih jelas terhadap masyarakat mengenai pandangan demokrasi dan konstitusi Indonesia terhadap persoalan pilkada dengan pasangan calon tunggal di Indonesia.

1.5 Keaslian

Berdasarkan penelusuran terhadap judul penelitian skripsi yang ada pada program studi ilmu hukum, ditemukan ada beberapa judul penelitian skripsi dan jurnal yang hampir sama dengan judul penelitian skripsi ini, tetapi pembahasan dalam penelitian skripsi ini terdapat substansi pembahasan dan objek penelitian yang berbeda. Adapun perbedaan tersebut akan dijelaskan dalam bentuk tabel dibawah ini:

Tabel 1.1
Judul skripsi yang hampir sama

1.	Judul	Mekanisme Referendum dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Calon Tunggal
	Penulis	Hardito Prabagdo
	Skripsi	Fakultas Hukum Universitas Airlangga
	Tahun	2016
	Uraian Perbedaan	Dalam penelitian ini lebih fokus pada mekanisme referendum dalam pemilihan umum kepala daerah calon tunggal dalam prespektif hak asasi manusia dan kedaulatan rakyat dan

		implikasi yuridis putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 terhadap pelaksanaan pilkada serentak
	Korelasi	Dalam penelitian ini juga membahas mengenai pilkada calon tunggal, namun yang membedakan adalah penelitian ini lebih fokus pada mekanisme referendum apabila terjadi pilkada calon tunggal berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015
2.	Judul	Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 Tentang Calon Tunggal dalam Pilkada Serentak 2015 Prespektif Siyasah
	Penulis	Taufiq Masykur
	Skripsi	Jurusan Siyasah Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta
	Tahun	2016
	Uraian Perbedaan	Dalam penelitian ini menggambarkan secara umum putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 Tentang Calon Tunggal Pada Pilkada Serentak 2015 dan menganalisis putusan tersebut dalam perspektif siyasah
	Korelasi	Dalam penelitian ini juga membahas gambaran umum mengenai pilkada calon tunggal berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015, namun yang membedakan adalah penelitian ini menggunakan prespektif siyasah dalam menganalisis putusan Mahkamah Konstitusi tersebut

Dari beberapa hasil penelitian diatas, terdapat beberapa titik perbedaan yang sangat mendasar dengan penelitian skripsi ini, yaitu:

1. Kajian pada penelitan ini ingin medeskripsikan secara mendalam tentang bagaimana sejarah pengaturan pilkada sebelumnya dengan menghubungkan fenomena yang terjadi saat ini, sehingga dapat diketahui konstitusionalitas pilkada dengan pasangan calon tunggal di Indonesia;

2. Penelitian ini khusus membahas lebih mendalam mengenai pilkada dengan pasangan calon tunggal di Indonesia berdasarkan konsep demokrasi dan konstitusi dengan menggunakan analisis berdasarkan teori-teori, pendapat pakar/ahli dan peraturan hukum yang berkaitan dengan pilkada.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Skripsi ini menggunakan jenis penelitian normatif karena ditujukan pada peraturan-peraturan tertulis sehingga sangat erat hubungannya pada perpustakaan, karena akan membutuhkan data-data yang bersifat sekunder pada perpustakaan. Penelitian hukum normatif yang tertulis dikaji dari berbagai aspek seperti aspek teori, filosofi, perbandingan, struktur/komposisi, konsistensi, penjelasan umum dan penjelasan pada tiap pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu undang-undang serta bahasa yang digunakan adalah bahasa hukum. Sehingga dapat disimpulkan pada penelitian hukum normatif mempunyai cakupan yang jelas.¹²

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Ada dua pendekatan penelitian yang digunakan dalam skripsi ini yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) merupakan pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang ada sangkut pautnya dengan isu hukum yang sedang ditangani. Sedangkan pendekatan kasus (*case approach*) adalah pendekatan yang dilakukan

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2006), hlm. 35

dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap.¹³

1.6.3 Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Sumber penelitian hukum yang digunakan dalam skripsi ini berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang digunakan berupa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pilkada sejak era reformasi yaitu UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan perubahannya, UU No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, UU No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota Menjadi Undang, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 tentang Uji Materi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

¹³ *Ibid.*

Menjadi Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945 yang memperbolehkan pilkada dengan pasangan calon tunggal.

Sedangkan bahan hukum sekunder yang merupakan pelengkap dari bahan hukum primer berupa buku-buku hukum pemerintahan, jurnal-jurnal yang membahas pilkada, komentar-komentar atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 tentang Uji Materi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD NRI 1945, serta artikel dan berita-berita seputar pilkada dengan pasangan calon tunggal.

1.6.4 Metode Analisis Bahan Hukum

Metode analisis bahan hukum atau metode penalaran hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deduktif yaitu sebagaimana silogisme yang diajarkan oleh Arestoteles, penggunaan metode deduksi ini berpangkal dari pengajuan premis mayor, kemudian diajukan premis minor. Setelah itu, dari kedua premis tersebut kemudian ditarik suatu kesimpulan atau *conclusion*. Menurut Philipus M. Hadjon, dalam logika silogistik untuk penalaran hukum yang merupakan premis mayor adalah aturan hukum, sedangkan premis minornya adalah fakta hukum, kemudian dapat ditarik kesimpulan.¹⁴

¹⁴ *Ibid.*