

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) dalam Pasal 1 ditegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum.

Gagasan mendasar yang melandasi dilakukannya perubahan UUD NRI Tahun 1945 adalah gagasan untuk menegakkan paham negara hukum. Sejalan dengan ketentuan tersebut maka salah satu prinsip penting negara hukum adalah adanya jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.¹

Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen menyebutkan bahwa “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”.

Konsekuensi dari Pasal 1 ayat (2) ini adalah bahwa MPR tidak lagi memiliki kedudukan yang eksklusif sebagai satu-satunya instansi pelaku dan pelaksana kedaulatan rakyat. Pelaksana kedaulatan rakyat adalah rakyat itu sendiri yang dilakukan sesuai dengan ketentuan UUD. Dengan demikian, antara kedaulatan rakyat dan hukum ditempatkan sejajar dan berdampingan sehingga menegaskan dianutnya prinsip “*consti-tutional democracy*” yang pada pokoknya tidak lain adalah negara demokrasi yang berdasar atas hukum atau negara hukum yang demokratis.²

Prinsip negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Oleh

¹Ibnu Affan, *Problematika Eksekusi Putusan Perkara PPHI (Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial) Rekonstruksi Polikik Hukum Berbasis Hukum Progresif*, Perdana Publishing, Medan, 2018, h.2.

²Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2012, h. 3.

karena itu, perlu ditegaskan pula bahwa kedaulatan rakyat yang diberlakukan menurut UUD NRI Tahun 1945 yang diimbangi dengan penegasan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokratis (*demokratische rechtsstaat*).³

Demokrasi berasal dari bahasa Yunani *demoscraia* “kekuasaan rakyat”, yang dibentuk dari kata *demos* “rakyat” dan *kratos* “kekuasaan”. Demokrasi adalah sebuah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Demikian pemahaman yang paling sederhana tentang demokrasi, yang diketahui oleh hampir semua orang. Demokrasi juga berarti bentuk pemerintahan politik yang kekuasaan pemerintahan berasal dari rakyat, baik secara langsung (demokrasi langsung) atau melalui perwakilan (demokrasi perwakilan).⁴

Demokrasi yang dianut di Indonesia adalah demokrasi Pancasila dan mengalami perkembangan dan ujian antar periodisasi pemerintahan. Akan tetapi tak dapat di sangkal bahwa beberapa nilai pokok dari demokrasi konstitusional cukup jelas tersirat dalam UUD NRI Tahun 1945. Asas demokrasi memberikan suatu cara atau metode pengambilan keputusan. Asas ini menuntut bahwa setiap orang harus mempunyai kesempatan yang sama untuk mempengaruhi tindakan pemerintah. Asas ini diwujudkan lewat sistem representasi (perwakilan rakyat) yang mempunyai peranan dalam pembentukan undang-undang dan kontrol terhadap pemerintah. Beberapa hal penting terkait dengan asas demokrasi, yaitu:

³*Ibid*, h. 81.

⁴Nurainun Mangunsong, *Hukum Tata Negara I*, Fakultas Syari'ah dan Hukum Press, Yogyakarta, 2010, h.139.

1. Pemilihan Umum
2. Pemerintah bertanggung jawab kepada perwakilan rakyat
3. Semua warga negara mempunyai kesempatan yang sama atau berpartisipasi dalam politik dan mengontrol pemerintahan
4. Semua perbuatan pemerintah terbuka terhadap kritik dan kajian rasional dari semua pihak
5. Kebebasan menyatakan pendapat
6. Kebebasan pers dan keterbukaan informasi publik
7. Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat.⁵

Legalitas dan legitimasi pemerintahan dalam sistem demokrasi modern merupakan faktor yang sangat penting. Suatu pemerintahan haruslah terbentuk berdasarkan ketentuan konstitusi dan hukum, sehingga dapat dikatakan memiliki legalitas. Pemerintahan itu juga harus *legitimate* dalam arti bahwa di samping *legal* juga harus dipercaya.⁶ Setiap pemerintahan demokratis yang mengaku berasal dari rakyat, diharuskan sesuai dengan hasil pemilihan umum (*general election*) sebagai pilar yang pokok dalam sistem demokrasi modern. Oleh karena itu, pemilihan umum (pemilu) merupakan syarat mutlak bagi negara demokrasi, yaitu untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.⁷

Pemilu pada hakikatnya adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk melaksanakan kedaulatannya dan merupakan lembaga demokrasi. Pemilu sebagai suatu proses yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk memilih orang-orang menduduki jabatan-jabatan politik tertentu baik di cabang kekuasaan legislatif maupun di cabang kekuasaan eksekutif. Di

⁵*Ibid.*,h. 140.

⁶Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, Konstitusi Press, Jakarta, 2016, h.172.

⁷Parbuntian Sinaga, "Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konstruksi UUD NRI 1945", *Jurnal Binamulia Hukum*, Vol. 7 No. 1, Juli 2018, h.18.

cabang kekuasaan legislatif, para wakil rakyat itu ada yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan di Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan ada pula di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), baik di tingkat provinsi atau pun di tingkat kabupaten dan kota. Di cabang kekuasaan eksekutif, para pemimpin yang dipilih secara langsung oleh rakyat adalah Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.⁸

Berkaitan dengan Pemilihan Kepala Daerah (selanjutnya disebut Pilkada) yaitu pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota telah merupakan perjalanan politik panjang yang diwarnai tarik-menarik antara kepentingan elite politik dan kehendak publik, kepentingan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, serta Pilkada itu termasuk dalam rezim pemilu atau rezim pemerintahan daerah. Selain itu, apakah kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat atau melalui DPRD. Kontroversi Pilkada hingga sekarang ini masih menjadi perdebatan, mengingat UUD NRI Tahun 1945 tidak mengaturnya. Pasal 22 E UUD NRI Tahun 1945 hanya mengatur mengenai pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden, dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang dipilih melalui pemilu dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.⁹

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa mengenai Pilkada bukan merupakan bagian dari rezim pemilu, karena tidak ada satu pun pasal yang

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*, h.176.

⁹Suharizal, *Pemilukada, Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2018, h.26.

mengatur kepala daerah dipilih melalui pemilu. Adapun yang dimaksud dengan rezim pemilu adalah apa yang terdapat dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945, sedangkan mengenai pemilihan kepala daerah dan teknis pelaksanaannya tidak diatur dalam ketentuan tersebut. Pilkada hanya diatur melalui ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, dan hal itu termasuk dalam Bab VI tentang Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, pemilihan kepala daerah merupakan bagian dari pemerintahan daerah yang segala kewenangannya diserahkan kepada daerah sesuai dengan adat dan asal usul daerah yang bersangkutan.¹⁰

Sepanjang tahun 2017, penyelenggara pemilu sudah menuntaskan perhelatan Pilkada serentak di 101 daerah. Secara umum Pilkada berlangsung dengan relatif baik, kendati masih ada penyelenggara pemilu (KPUD, Bawaslu) di daerah yang berhadapan dengan masalah etika. Tahun politik 2018, beban penyelenggara pemilu juga tidak ringan, karena sebanyak 171 daerah yang mencakup 17 Provinsi, 39 Kotamadya, dan 115 Kabupaten, akan menyelenggarakan pilkada serentak pada tanggal 27 Juni 2018. Esensi dari pilkada serentak adalah pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan anggota legislatif daerah secara bersamaan (*concurrent*), dan pelaksanaannya tidak harus bersamaan dengan pemilihan umum nasional sebagaimana akan terjadi pada tahun 2027.¹¹

Dasar hukum Pilkada adalah UU No. 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas UU No. 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan

¹⁰Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 2013, h.47.

¹¹ Syamsuddin Haris, "Pemilihan Langsung Kepala Daerah: Transformasi Menuju Demokrasi Lokal, *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, Volume 4, Nomor 1, April 2015, h.106.

Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mencabut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan secara tidak langsung melalui DPRD.¹²

Munculnya gagasan tentang Pilkada secara langsung pada dasarnya merupakan proses lanjut dari keinginan kuat untuk memperbaiki kualitas demokrasi di daerah-daerah yang sedang dimulai. Pilkada secara langsung diharapkan dapat melahirkan pemimpin yang kredibel dan didukung oleh masyarakat.

Secara normatif, berdasarkan ukuran-ukuran demokrasi, Pilkada langsung menawarkan sejumlah manfaat bagi pertumbuhan, pendalaman dan perluasan demokrasi lokal yaitu :

1. Sistem demokrasi langsung melalui Pilkada langsung akan membuka ruang partisipasi yang cukup luas bagi masyarakat dalam proses demokrasi dan menentukan kepemimpinan politik di tingkat local dibandingkan sistem demokrasi perwakilan yang lebih banyak meletakkan kuasa untuk menentukan rekrutmen calon di tangan segelintir orang di DPRD;
2. Dari sisi kompetisi politik, Pilkada langsung memungkinkan munculnya secara lebih besar preferensi kandidat-kandidat yang bersaing serta memungkinkan masing-masing kandidat berkompetisi dalam ruang yang lebih terbuka dibandingkan ketertutupan yang sering terjadi dalam demokrasi perwakilan;
3. Sistem Pilkada langsung akan memberi peluang bagi warga negara untuk mengaktualisasi hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepentingan elite politik.
4. Pilkada langsung memperbesar harapan untuk mendapatkan figur pemimpin yang aspiratif, kompeten dan legitimate, karena melalui pilkada langsung, kepala daerah yang terpilih akan lebih

¹² Bagir Manan, *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2006, h. 62.

berorientasi pada warga dibandingkan pada segelintir elite di DPRD.¹³

Dengan demikian, Pilkada mempunyai sejumlah manfaat, berkaitan dengan peningkatan kualitas tanggung jawab pemerintah daerah pada warganya yang pada akhirnya akan mendekatkan kepala daerah dengan masyarakat dan kelima, kepala daerah yang terpilih melalui pilkada akan memiliki legitimasi politik yang tinggi sehingga akan terbangun perimbangan kekuatan di daerah, antara kepala daerah dengan DPRD.

Putusan MK tersebut ditindaklanjuti oleh KPU dengan mengeluarkan Surat Edaran (SE KPU) Nomor 462/KPU/X/2015, sehingga daerah-daerah dengan satu calon pasangan tetap dapat melaksanakan pesta demokrasi pada tanggal 9 Desember 2015. Meskipun MK dan KPU telah berusaha untuk menjaga dan memberikan penghormatan terhadap hak pilih masyarakat dalam memilih kepala daerah, namun putusan MK dan langkah yang diambil KPU masih menyisakan banyak kritikan. Kritikan yang muncul terutama terkait konsep demokrasi dengan peserta pemilu yang hanya satu calon tetap harus dilaksanakan.

Fenomena pasangan calon tunggal pada pemilihan kepala daerah (pilkada) menjadi fenomena yang baru akhir-akhir ini di Indonesia. Fenomena tersebut secara konsisten mengalami peningkatan dari waktu ke waktu. Salah satu calon tunggal dalam pemilihan Kepala Daerah adalah di Pilkada Serdang Bedagai, pasangan Darma Wijaya alias Wiwik-Adlin Umar Yusri Tambunan dengan dukungan 14 partai politik yakni PDIP, Golkar,

¹³ *Ibid*, h.63.

Gerindra, PPP, Demokrat, NasDem, PKS, Hanura, PAN, PSI, Gelora, Buruh, Garuda, dan PKN.

Pasangan calon tunggal Bupati – Wakil Bupati Kabupaten Serdang Bedagai (Sergai) Darmawijaya dan Adlin Umar Yusri Tambunan pada pilkada serentak tahun 2024 memaparkan dan menajamkan visi dan misinya. Visinya adalah menjadikan Sergai berdaya maju dan berkelanjutan dalam meningkatkan SDM yang berdaya saing, sedangkan misi yang dibawa yaitu meningkatkan perekonomian dan menciptakan lapangan usaha dan ketenagakerjaan serta menyelenggarakan pemerintahan yang berkualitas dan meningkatkan sarana dan prasarana.

Berdasarkan data dari Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebanyak 41 daerah di Indonesia yang menggelar Pilkada 2024 dengan calon tunggal. KPU menyebut 41 daerah yang akan menggelar pilkada dengan calon tunggal atau lawan kotak kosong tersebut terdiri dari satu provinsi, 35 kabupaten dan lima kota. KPU mengungkap, awalnya ada 43 daerah dengan hanya satu calon yang mendaftar. Namun KPU memperpanjang masa pendaftaran calon kepala daerah. Setelah itu tersisa 41 daerah yang dipastikan akan menggelar pilkada dengan calon tunggal.¹⁴

Sementara itu untuk Provinsi Sumatera Utara Terapat 6 daerah Kabupaten/Kota yang memiliki calon tunggal.

¹⁴ Detik Sumut, "Daftar 41 Daerah dengan Calon Tunggal di Pilkada, 6 dari Sumut" diunduh melalui <https://www.detik.com/sumut>, diakses Senin 04 Agustus 2025 Pukul 20.00 Wib.

Tabel 1

Calon Tunggal Kepala Daerah Di Propinsi Sumatera Utara

No	Kabupaten/Kota
1	Tapanuli Tengah
2	Asahan
3	Pakpak Bharat
4	Serdang Berdagai
5	Labuhanbatu Utara
6	Nias Utara

Sumber : KPUD Provinsi Sumatera Utara, 2025

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis memilih judul skripsi tentang **“Analisis Efektivitas Kampanye Calon Tunggal Kepala Daerah Dalam Mempengaruhi Suara (Studi Pemilihan Bupati Dan Wakil Bupati Sergai)”**

B. Perumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penulisan tesis ini adalah :

1. Bagaimana pengaturan hukum kampanye calon tunggal pemilihan Kepala Daerah ?
2. Bagaimana efektivitas pelaksanaan kampanye Pemilihan Kepala Daerah dengan calon tunggal?
3. Bagaimana hambatan dalam pelaksanaan kampanye Pemilihan Kepala Daerah dengan calon tunggal dan solusinya ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan penelitian dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan hukum kampanye calon tunggal pemilihan Kepala Daerah.

2. Untuk mengetahui dan menganalisis efektivitas pelaksanaan kampanye Pemilihan Kepala Daerah dengan calon tunggal.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis hambatan dalam pelaksanaan kampanye Pemilihan Kepala Daerah dengan calon tunggal dan solusinya.

Kegunaan/manfaat penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Secara teoritis penelitian ini digunakan untuk mengaktualisasikan ilmu yang didapat di bangku kuliah dan kenyataan-kenyataan di masyarakat serta untuk mengembangkan teori-teori tentang hukum tata negara, serta dapat dijadikan dasar dan bahan informasi untuk penelitian lebih lanjut bagi mahasiswa.
2. Secara praktis:
 - a. Bagi penulis
Untuk mengetahui lebih spesifik pelaksanaan Pilkada Kabupaten Serdang Bedagai.
 - b. Bagi Pemerintah Daerah penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan masukan yang bermanfaat memberikan informasi dan pengetahuan bagi masyarakat dan praktisi hukum tentang efektivitas kampanye calon tunggal kepala daerah dalam mempengaruhi suara.
 - c. Bagi Peneliti lain
Hasil penelitian ini dapat dijadikan informasi tambahan bagi penelitian selanjutnya karena bagaimanapun hasil penelitian ini masih jauh dari baik dan sempurna.

D. Kerangka Teori dan Konsepsi

1. Kerangka Teori

Kerangka teori merupakan landasan dari teori atau dukungan teori dalam membangun atau memperkuat kebenaran dari permasalahan yang dianalisis. Kerangka teori dimaksud adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis, sebagai pegangan baik disetujui atau tidak disetujui.¹⁵

Teori berguna untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi dan satu teori harus diuji dengan menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenarannya. Menurut Soerjono Soekanto, bahwa “kontinuitas perkembangan ilmu hukum, selain bergantung pada metodologi, aktivitas penelitian dan imajinasi sosial sangat ditentukan oleh teori.¹⁶

Lexy J Moleong mendefinisikan teori sebagai perangkat proposisi yang terintegrasi secara sintaksis (yaitu yang mengikuti aturan tertentu yang dapat dihubungkan secara logis satu dengan lainnya dengan tata dasar yang dapat diamati) dan berfungsi sebagai wahana untuk meramalkan dan menjelaskan fenomena yang diamati.¹⁷

Secara konseptual teori yang dipergunakan sebagai pisau analisis dalam penelitian tesis ini dan dapat dijadikan acuan dalam membahas tinjauan yuridis hukum tata negara terhadap pelaksanaan Pilkada di

¹⁵M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 2004, h.80.

¹⁶Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2016, h.6.

¹⁷Lexy J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2013, h.34-35.

Kabupaten Serdang Bedagai dengan menggunakan pendekatan teori negara berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) sebagai *grand theory* yang didukung oleh *middle theory trias politica* untuk memperkuat teori utama, serta konsep demokrasi sebagai *applied theory*-nya.

a. Teori Negara Hukum

Terbentuknya suatu negara didasari dari suatu kenyataan bahwa manusia adalah mahluk sosial yang membutuhkan satu sama lain dalam kehidupannya sebagai bentuk dari suatu hubungan timbal balik. Berkumpulnya manusia dan membentuk kelompok-kelompok, didasari adanya kepentingan tertentu yang bersifat komunal yang hendak dicapai secara bersama-sama. Pembahasan mengenai manusia yang hidup berkelompok, salah satunya bentuk dari kesepakatan manusia untuk membentuk kelompok adalah dengan terbentuknya sebuah negara.¹⁸

Ide negara hukum menurut gagasan Plato mengandung gambaran suatu bentuk negara ideal. Di mana gambaran negara ideal menurut Plato sungguh berbeda jauh dengan kondisi dan keadaan negara Athena pada zamannya. Pada zaman itu, raja yang berkuasa di Negara Athena merupakan penguasa yang Zalim dan sewenang-wenang.¹⁹

Plato berpandangan, negara sebagai suatu keluarga. Berdasarkan pada pandangannya tersebut, dapat diketahui bahwa dalam pemikiran Plato kekuasaan bukan merupakan unsur esensial suatu negara. Esensi

¹⁸Hotma P Sibuea. *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Gelora Aksara Pratama, Jakarta, 2012, h. 2.

¹⁹Moh. Kusnardi dan Ibrahim. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta, 2018, h. 153.

negara sesuai dengan pandangan Plato adalah ikatan hubungan yang sangat erat dan akrab diantara orang-orang yang hidup bersama. Hal ini kemudian dijadikan indikasi bahwadalam penggunaan kekuasaan untuk negara sebisa mungkin harus dihindari.²⁰

Tujuan negara hukum adalah, bahwa negara menjadikan hukum sebagai “*supreme*”, setiap penyelenggara negara atau pemerintahan wajib tunduk pada hukum (*subject to the law*). Tidak ada kekuasaan di atas hukum (*above the law*) semuanya ada di bawah hukum (*under the rule of law*). Dengan kedudukan ini tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang (*arbitrary power*) atau penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).²¹

Esensi suatu negara berkembang sejalan dengan perkembangan peradaban dan kebutuhan manusia. Karena itu, teori dan pemikiran tentang negara pun terus mengalami perkembangan.²²Konsep negara hukum tidak terpisahkan dari pilarnya sendiri yaitu paham kedaulatan hukum. Paham ini adalah ajaran yang mengatakan bahwa kekuasaan tertinggi terletak pada hukum atau tidak ada kekuasaan lain apapun, kecuali hukum semata.²³

Negara hukum pada hakikatnya berakar dari konsep teori kedaulatan hukum yang pada prinsipnya menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi di dalam negara adalah hukum. Oleh sebab itu seluruh alat perlengkapan

²⁰Hotma P. Sibeua. *Op.Cit*, h. 12.

²¹Sumali. *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-undang (Perpu)*, Universitas Muhammadiyah Malang, Malang, 2013, h.11.

²²Malian Sobirin. *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*. FH Universitas Indonesia, Jakarta, 2015, h. 25.

²³*Ibid*, h, 36-37.

negara termasuk warga negara harus tunduk dan patuh serta menjunjung tinggi hukum. Hal ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Krabe bahwa negara sebagai pencipta dan penegak hukum didalam segala kegiatannya harus tunduk pada hukum yang berlaku. Dalam arti ini hukum membawahkan negara. Berdasarkan pengertian hukum itu, maka hukum bersumber dari kesadaran hukum rakyat, maka hukum mempunyai wibawa yang tidak berkaitan dengan seseorang (*impersonal*).²⁴

Berdasarkan pandangan Plato mengenai konsep negara hukum, maka dapat dipahami bahwa timbulnya pemikiran tentang negara hukum merupakan reaksi terhadap kesewenangan-wenangan dimasa lampau. Dengan demikian, unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa.²⁵

Embrio munculnya gagasan negara hukum yang di kemukakan oleh Plato adalah dengan mengintroduksi konsep *nomoi*. Dalam konsep *nomoi*, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. Gagasan Plato tentang negara hukum semakin tegas ketika didukung oleh muridnya Aristoteles, yang menuliskan ke dalam bukunya *politica*.²⁶

Aristoteles berpendapat bahwa negara hukum itu timbul dari polis yang mempunyai wilayah negara kecil, seperti kota dan berpenduduk

²⁴B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2015, h. 17.

²⁵Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*. UII Press, Yogyakarta, 2015, h. 1

²⁶Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, h. 2.

sedikit, tidak seperti negara-negara sekarang ini yang mempunyai wilayah luas dan berpenduduk banyak (*vlakke staat*). Sementara itu, Inu Kencana mengemukakan bahwa “konsep negara hukum didasari pada kedaulatan hukum, di mana setiap penyelenggaraan negara berdasarkan atas hukum, yang berdaulat dalam suatu negara adalah hukum dan setiap kekuasaan diperoleh melalui hukum”.²⁷

Pemikiran atau konsep manusia tentang negara hukum lahir dan berkembang seiring perkembangan sejarah manusia. Meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep universal, namun pada tataran implementasinya sangat dipengaruhi oleh karakteristik negara dan manusianya yang beragam. Konsep negara hukum sangat dipengaruhi oleh karakteristik suatu bangsa, sistem hukum dan juga dipengaruhi falsafah bangsa atau ideologi suatu negara.²⁸ Konsep pemikiran negara hukum yang didasari pada perkembangan sejarah dan ideologi suatu bangsa, kemudian menimbulkan berbagai bentuk negara hukum.

Sebagai contoh, konsep negara hukum menurut nomokrasi Islam, yang konsep negara hukum pada nilai-nilai yang terkandung pada Al-Quran dan Al-Sunnah. Nomokrasi Islam adalah negara hukum yang memiliki prinsip-prinsip umum sebagai berikut:

- 1) Kekuasaan sebagai amanah.
- 2) Musyawarah.
- 3) Keadilan.
- 4) Persamaan.
- 5) Pengakuan.

²⁷Inu Kencana Syafi'i, *Ilmu Pemerintahan*. Mandar Maju, Bandung, 2010, h. 100

²⁸Titik Tri Wulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2010, h. 52.

- 6) Perlindungan setiap hak-hak asasi manusia.
- 7) Peradilan bebas.
- 8) Perdamaian.
- 9) Kesejahteraan, dan prinsip ketaatan rakyat.²⁹

Negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang dinamakan *rechtsstaat*. Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem Hukum Kontinental yang disebut *civil law* dengan karakteristik *civil law* yang bersifat administrative.³⁰ Sedangkan negara hukum menurut konsep Anglo Saxon (*rule of law*). Konsep *rule of law* berkembang secara evolusioner. Konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem Hukum yang disebut *common law*. Karakteristik *common law* adalah *judicial*. Selanjutnya, konsep *socialist legality*, melahirkan suatu konsep yang dianut di negara-negara komunis, yang tampaknya hendak mengimbangi konsep *rule of law* yang dipelopori oleh negara-negara *anglo-saxon*.³¹

Adapun konsep negara hukum yang dianut dan diterapkan di negara Indonesia adalah suatu konsep negara hukum yang timbul dari nilai-nilai dan norma-norma serta jiwa bangsa Indonesia, yakni konsep negara hukum Pancasila. Konsep negara hukum Pancasila telah menjadikan Pancasila sebagai sumber hukum utama. Oleh karena itu, pembentukan sistem hukum nasional harus memiliki ciri khas dan karakteristik yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila yang merupakan falsafah hidup dan nilai

²⁹Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2010, h. 85-86

³⁰Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, h. 74

³¹Tahir Azhary, *Op.Cit*, h. 91.

kebenaran yang harus diaplikasikan dalam kehidupan masyarakat Indonesia.³²

Eksistensi negara Indonesia sebagai negara hukum, ditegaskan dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Dengan dasar yang demikian, maka kedaulatan tertinggi di negara Indonesia bersumber atau berdasarkan pada hukum. Dalam konteks negara Indonesia sebagai negara hukum, sesuai dengan ungkapan Cicero, yang menyatakan “*Ubi societas ibi ius*” yang artinya dimana ada masyarakat disitu ada hukum.³³

Istilah negara hukum terbentuk dari dua suku kata, yakni kata negara dan hukum,³⁴ yang menunjukkan eksistensi negara dan hukum dalam satu kesatuan. Padanan kata ini menunjukkan bentuk dan sifat yang saling mengisi antara negara di satu pihak dan hukum di pihak lain. Tujuan negara adalah untuk memelihara ketertiban hukum (*rectsorde*). Oleh karena itu, negara membutuhkan hukum dan sebaliknya pula hukum dijalankan dan ditegakkan melalui otoritas negara.

Sebagai konsekuensi dianut konsep negara hukum dalam UUD NRI Tahun 1945, maka setiap tindakan aparaturnya penegak hukum harus dilandasi hukum, dalam hal ini mencakup hukum dasar (UUD NRI Tahun 1945) dan undang-undang sebagai turunannya. Kemudian sebagai bangsa yang ingin tetap bersatu, bangsa Indonesia telah menetapkan dasar dan

³²Yopi Gunawan dan Krtistian, *Perkembangan Konsep Negara Hukum dan Negara Hukum Pancasila*. Refika Aditama, Bandung, 2015, h. 3.

³³Moh. Mahfud, MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Rajawali Pers, Jakarta, 2011, h. 12.

³⁴Majda El Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2015, h. 19.

ideologi negara, yakni Pancasila yang dipilih sebagai dasar pemersatu dan pengikat yang kemudian melahirkan kaidah-kaidah penuntun dalam kehidupan sosial, politik, dan hukum.³⁵

Negara hukum berawal dari ide sistem hukum yang dilaksanakan untuk membentuk sebuah sistem yang menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak asasi manusia (*human rights*). Konsep dasar dari negara hukum adalah semua perilaku dalam setiap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara harus berdasarkan hukum yang dirancang dan dibuat oleh pembentuk undang-undang.³⁶

Konsep negara hukum Pancasila merupakan konsep negara hukum yang dikembangkan dan diterapkan di Indonesia. Dalam konsep negara hukum Indonesia menempatkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia. Hal ini berarti bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Premis Indonesia sebagai negara hukum secara tegas dinyatakan dalam rumusan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yang berbunyi: "Negara Indonesia negara hukum". Negara hukum dimaksud adalah negara yang menegakan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan. Dengan kata lain, negara hukum ialah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya.

³⁵*Ibid.* h. 13.

³⁶Yopi Gunawan dan Krtistian, *Op.Cit*, h. 21.

Keadilan merupakan syarat utama terciptanya kebahagiaan hidup warga negara dan sebagai dasar dari pada keadilan itu, maka perlu untuk mengajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula dengan peraturan hukum yang sebenarnya, peraturan hukum itu hanya ada dan dianggap ada jika peraturan tersebut mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negara.³⁷

Mewujudkan pelaksanaan pemerintahan yang adil, maka dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum umumnya berlaku 3 (tiga) prinsip dasar, yakni supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*), dalam rangka mencapai keadilan.

Prinsip penting dalam negara hukum adalah perlindungan yang sama (*equal protection*) atau persamaan dalam hukum (*equality before the law*). Dalam konsep negara hukum, maka hukum memegang kendali tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Hal ini sesuai prinsip dari negara hukum, bahwa hukumlah yang memerintah dan bukan orang (*The rule of law, and not of Man*). Hal ini sejalan dengan pengertian *nomocratie*, yaitu kekuasaan itu dijalankan oleh hukum.³⁸

³⁷Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.Cit*, h. 153.

³⁸Tahir Azhary, *Op.Cit*, h. 84.

b. Teori Demokrasi

Demokrasi berakar pada kata “*demos*” dan “*cratos*” yang berarti “kekuasaan yang ada pada tangan rakyat seluruhnya, *demos* berarti rakyat dan *cratos* berarti pemerintahan. Maka demokrasi adalah pemerintahan di tangan rakyat.

Menurut Dede Rosyada istilah demokrasi memang muncul dan dipakai dalam kajian politik, yang bermakna kekuasaan berada ditangan rakyat, mekanisme berdemokrasi dalam politik tidak sepenuhnya tidak sesuai dengan mekanisme dalam lembaga pendidikan, namun secara substantive demokrasi membawa semangat dalam pendidikan, baik dalam perencanaan, pengelolaan, dan evaluasi.³⁹

Demokrasi dikenal dengan banyak istilah, antara lain: demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi soviet, dan demokrasi nasional dan sebagainya. Dari sekian banyak aliran pemikiran mengenai demokrasi, terdapat 2 (dua) kelompok yang sangat penting, yaitu: demokrasi konstitusional dan kelompok demokrasi yang menasarkan dirinya atas komunisme.

Menurut tafsir R. Kranenburg bahwa perkataan demokrasi yang terbentuk dari dua poko kata Yunani diatas, maknanya adalah cara memerintahan oleh rakyat. Ditinjau lebih dalam tentang makna demokrasi ini ialah cara pemerintahan yang dilakukan oleh dan atas nama seorang diri (misalnya oleh seorang raja yang berkuasa mutlak).⁴⁰

³⁹ Dede Rosyada, *Paradigma Pendidikan Demokratis*, Kencana, Jakarta, 2024, h.35

⁴⁰ Ni'matul Huda, *Op.Cit*, h.3.

Tidak termasuk dalam pengertian demokrasi ialah cara pemerintahan negara yang disebut “*autocratie*” atau “*oligarchie*” yakni pemerintahan yang dilakukan oleh segolongan kecil manusia saja, yang menganggap dirinya sendiri mencangkup dan berhak untuk mengambil dan melakukan segala kekuasaan diatas segenap rakyat.⁴¹

Menurut M. Durverger bahwa artian demokrasi itu termasuk cara pemerintahan dimana golongan yang memerintah dan yang diperintah itu adalah sama dan tidak dapat terpisah-pisah. Menurut M. Durverger didalam bukunya “*Les Regimes Politiques*” artian demokrasi itu termasuk cara pemerintahan dimana golongan yang memerintah dan yang diperintah itu adalah sama dan tidak dapat terpisah-pisah.⁴²

Menurut Alamudin, demokrasi yang sesungguhnya adalah seperangkat gagasan dan prinsip tentang kebebasan, tetapi juga mencangkup seperangkat praktek dan prosedur yang terbentuk melalui sejarah panjang dan berliku-liku. Karena itu mungkin, saja mengenali dasar-dasar pemerintahan konstitusional Sehingga demokrasi sering disebut suatu pelembagaan dari kebebasan, yakni hak asasi dan persamaan didepan hukum yang harus dimiliki setiap masyarakat untuk secara pantas disebut demokrasi.⁴³

Dari pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa sebagai suatu sistem bermasyarakat dan bernegara hakikat demokrasi adalah peran

⁴¹ *Ibid*, h.4

⁴² Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajagrafindo, Jakarta, 2014, h. 200

⁴³ Muslim Mufti dan Didah Durrotun Naafisah, *Teori-Teori Demokrasi*, Pustaka Setia, Jakarta, 2013, h, 115

utama adalah rakyat dalam proses sosial dan politik. Sebagai pemerintahan ditangan rakyat mengandung pengertian tiga hal yaitu :

- 1) Pemerintahan dari rakyat (*government of the people*). Pemerintahan dari rakyat merupakan suatu pemerintahan yang sah adalah pemerintahan yang dapat pengakuan dan dukungan mayoritas rakyat melalui mekanisme demokrasi.
- 2) Pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*) pemerintahan oleh rakyat merupakan bahwa suatu pemerintahan menjalankan kekuasaan atas nama rakyat, bukan atas dorongan pribadi
- 3) Pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*) pemerintahan untuk rakyat merupakan kekuasaan yang diberikan oleh rakyat kepada pemerintah harus dijalankan sesuai dengan kepentingan rakyat.

Salah satu perubahan fundamental dalam UUD 1945 yaitu ketentuan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 awalnya, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Kemudian diubah pada saat perubahan ketiga UUD 1945 sehingga rumusannya menjadi “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.⁴⁴

Makna dari kedaulatan berada di tangan rakyat yaitu bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna

⁴⁴ Khairul Fahmi, “Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Pemenuhan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif”, *Jurnal konstitusi* Vol.7 No.3 Juni 2010, h.119

mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat termasuk ODGJ, serta memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan.

Perwujudan kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui pemilu sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih pemimpin melalui pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih dalam satu pasangan secara langsung, serta memilih wakil rakyat yaitu anggota DPR, DPD, DPRD yang akan menjalankan fungsi melakukan pengawasan, menyalurkan aspirasi politik rakyat, membuat undang-undang sebagai landasan bagi semua pihak di NKRI dalam menjalankan fungsinya masing-masing.

Salah satu pelaksanaan demokrasi adalah melalui pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal yang harus melalui tahapan-tahapan kampanye. Berdasarkan Peraturan KPU Nomor 2 Tahun 2024 tentang Tahapan dan Jadwal Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 kampanye ini dilaksanakan sebagai wujud dari pendidikan politik masyarakat yang dilaksanakan secara bertanggung jawab. Kampanye dapat dilaksanakan dengan beberapa metode-metode yaitu dapat dilaksanakan melalui pertemuan terbatas, pertemuan tatap muka dan dialog, debat publik/debat terbuka antarpasangan calon, penyebaran bahan kampanye kepada umum, pemasangan alat peraga, iklan media massa cetak dan media massa elektronik, dan/atau kampanye lain yang tidak melanggar larangan kampanye dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

c. Teori Kepastian Hukum

Kerangka teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah kepastian hukum yang mengandung dua pengertian yaitu :

- 1) Adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan.
- 2) Berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang, melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim untuk kasus serupa yang telah diputus.⁴⁵

Kepastian hukum adalah merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.⁴⁶

Menurut Scheltema, adanya unsur-unsur dalam kepastian hukum, meliputi:

- 1) Asas legalitas
- 2) Adanya undang-undang yang mengatur tindakan yang berwenang sedemikian rupa, sehingga warga dapat mengetahui apa yang diharapkan.
- 3) Undang-undang tidak boleh berlaku surut.
- 4) Pengadilan yang bebas dari pengaruh kekuasaan yang lain.⁴⁷

Menurut Cicut Sutiarto mengatakan kepastian hukum yang berdasarkan keadilan menurutnya harus selalu ditanamkan untuk menciptakan budaya hukum yang tepat waktu.⁴⁸ Pemerintah dalam pengadaaan tanah untuk kepentingan umum harus memberikan kepastian

⁴⁵Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Perdana Media Group, Jakarta, 2008, h. 158

⁴⁶Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2007, h.145

⁴⁷ *Ibid.*, h. 146.

⁴⁸Cicut Sutiarto, *Pelaksanaan Putusan Arbitrase dalam Sengketa Bisnis*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2011, h. 160.

hukum setelah kebijakan tersebut berlaku. Beberapa masyarakat yang telah memiliki sertifikat tentunya akan mendapatkan kepastian hukum dengan bentuk perlindungan hukum sebagai bukti apabila nantinya mendapatkan gugatan dari pihak lain.

Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan ketertiban masyarakat.

Menurut Radbruch dalam Theo Huijbers bahwa hubungan antara keadilan dan kepastian hukum perlu diperhatikan. Oleh sebab kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dalam negara, maka hukum positif selalu harus ditaati, pun pula kalau isinya kurang adil, atau juga kurang sesuai dengan tujuan hukum. Tetapi terdapat pengecualian, yakni bila mana pertentangan antara isi tata hukum dan keadilan menjadi begitu besar, sehingga tata hukum itu nampak tidak adil pada saat itu tata hukum itu boleh dilepaskan.⁴⁹

Sudikno Mertokusumo menyatakan “tanpa kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya timbul keresahan.” Tetapi terlalu menitikberatkan kepada kepastian hukum, terlalu ketat mentaati peraturan hukum akibatnya kaku dan akan menimbulkan rasa

⁴⁹ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, 2002, h. 163

tidak adil. Apapun yang terjadi peraturannya adalah demikian dan harus ditaati atau dilaksanakan. Undang-undang itu sering terasa kejam apabila dilaksanakan secara ketat "*lex dura, set tamen scripta*" (undang-undang itu kejam, tetapi demikianlah bunyinya).⁵⁰

d. Teori Penegakan Hukum

Penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Jadi penegakan hukum pada hakikatnya adalah proses perwujudan ide-ide. Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman pelaku atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.⁵¹ Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide-ide dan konsep-konsep hukum yang diharapkan rakyat menjadi kenyataan. Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal.⁵²

Menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan didalam kaidah-kaidah/pandangan nilai yang mantap dan mengejewantah dan sikap tindak

⁵⁰ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 2018, h. 58

⁵¹ Sudikmo Mertokusumo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2011, h. 1.

⁵² Shanti Dellyana, *Konsep Penegakan Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 2018, h.32

sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.⁵³

Penegakan hukum menurut Ilhami Bisri adalah usaha semua kekuatan bangsa, menjadi kewajiban kolektif semua komponen bangsa, dan merupakan ralat bahwa hukum hanya boleh ditegakkan oleh golongan-golongan tertentu saja, antara lain:

- 1) Aparatur negara yang memang ditugaskan dan diarahkan untuk itu seperti polisi, hakim dan jaksa, yang dalam dunia hukum disebut secara ideal sebagai *the three musketers* atau tiga pendekar hukum, yang mempunyai fungsi penegakan dengan sifat yang berbeda-beda akan tetapi bermuara pada terciptanya hukum yang adil, tertib dan bermanfaat bagi semua manusia. Polisi menjadi pengatur dan pelaksana penegakan hukum di dalam masyarakat, hakim sebagai pemutus hukum yang adil sedangkan jaksa adalah institusi penuntutan negara bagi para pelanggar hukum yang diajukan polisi;
- 2) Pengacara yang memiliki fungsi advokasi dan mediasi bagi masyarakat baik yang bekerja secara individual ataupun yang bergabung secara kolektif melalui lembaga-lembaga bantuan hukum, yang menjadi penuntun masyarakat yang awam hukum, agar dalam proses peradilan tetap diperlakukan sebagai manusia yang memiliki kehormatan, hak dan kewajiban, sehingga putusan hakim akan mengacu pada kebenaran, keadilan yang dilandasi penghormatan manusia atas manusia;
- 3) Para eksekutif yang bertebaran di berbagai lahan pengabdian sejak dari pegawai pemerintah yang memiliki beraneka fungsi dan tugas kewajiban sampai kepada para penyelenggara yang memiliki kekuasaan politik (legislatif);
- 4) Masyarakat pengguna jasa hukum yang kadang-kadang secara ironi menjadi masyarakat pencari keadilan.⁵⁴

Berkaitan dengan penegakan hukum ini, Barda Nawawi Arief menjelaskan bahwa penegakan hukum adalah suatu usaha untuk

⁵³ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 2014, h. 3.

⁵⁴ Ilhami Bisri, *Sistem Hukum Indonesia: Prinsip-Prinsip dan Implementasi Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, h. 128.

menanggulangi kejahatan secara rasional, memenuhi rasa keadilan dan berdaya guna. Dalam rangka menanggulangi kejahatan terhadap berbagai sarana sebagai reaksi yang dapat diberikan kepada pelaku kejahatan, berupa sarana pidana maupun non hukum pidana, yang dapat diintegrasikan satu dengan yang lainnya. Apabila sarana pidana dipanggil untuk menanggulangi kejahatan, berarti akan dilaksanakan politik hukum pidana, yakni mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.⁵⁵

Berdasarkan pendapat tersebut, diketahui bahwa penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Oleh karena itu, perlakuan dalam penegakan hukum tidak hanya memberikan hukuman saja melalui pidana, tetapi juga melakukan penegakan hukum yang bersifat pencegahan agar tidak terjadi kejahatan yang serupa.

Penegakan hukum dapat menjamin kepastian hukum, ketertiban dan perlindungan hukum pada era modernisasi dan globalisasi saat ini dapat terlaksana, apabila berbagai dimensi kehidupan hukum selalu menjaga keselarasan, keseimbangan dan keserasian antara moralitas sipil yang didasarkan oleh nilai-nilai actual di dalam masyarakat beradab. Sebagai

⁵⁵ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, h. 109.

proses kegiatan yang meliputi berbagai pihak termasuk masyarakat dalam rangka pencapaian tujuan adalah keharusan untuk melihat penegakan hukum pidana sebagai suatu sistem peradilan pidana.⁵⁶

Joseph Goldstein membedakan penegakan hukum pidana menjadi

3 bagian yaitu :

- 1) *Total enforcement*, yakni ruang lingkup penegakan hukum pidana sebagaimana yang dirumuskan oleh hukum pidana substantif (*substantive law of crime*). Penegakan hukum pidana secara total ini tidak mungkin dilakukan sebab para penegak hukum dibatasi secara ketat oleh hukum acara pidana yang antara lain mencakup aturanaturan penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan dan pemeriksaan pendahuluan. Disamping itu mungkin terjadi hukum pidana substantif sendiri memberikan batasan-batasan. Misalnya dibutuhkan aduan terlebih dahulu sebagai syarat penuntutan pada delik-delik aduan (*klacht delicten*). Ruang lingkup yang dibatasi ini disebut sebagai *area of no enforcement*.
- 2) *Full enforcement*, setelah ruang lingkup penegakan hukum pidana yang bersifat total tersebut dikurangi *area of no enforcement* dalam penegakan hukum ini para penegak hukum diharapkan penegakan hukum secara maksimal.
- 3) *Actual enforcement*, menurut Joseph Goldstein *full enforcement* ini dianggap *not a realistic expectation*, sebab adanya keterbatasan-keterbatasan dalam bentuk waktu, personil, alat-alat investigasi, dana dan sebagainya, yang kesemuanya mengakibatkan keharusan dilakukannya *discretion* dan sisanya inilah yang disebut dengan *actual enforcement*.⁵⁷

Sebagai suatu proses yang bersifat sistemik, maka penegakan hukum pidana menampakkan diri sebagai penerapan hukum pidana (*criminal law application*) yang melibatkan pelbagai sub sistem struktural berupa aparat kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan pemasyarakatan termasuk di dalamnya tentu saja lembaga penasehat hukum.

⁵⁶ *Ibid.*, h. 110.

⁵⁷ Shanti Dellyana, *Op.Cit.*, h. 40.

2. Kerangka Konseptual

Konsep adalah suatu konstruksi mental yaitu sesuatu yang dihasilkan oleh suatu proses yang berjalan dalam pikiran penelitian untuk keperluan analitis.⁵⁸ Suatu konsep atau suatu kerangka konseptual pada hakekatnya merupakan suatu pengaruh atau pedoman yang lebih konkrit dari pada tingkat teoritis yang sering kali masih bersifat abstrak. Namun demikian kerangka konseptual masih juga kadang-kadang dirasakan abstrak sehingga diperlukan definisi-definisi operasional yang akan dapat dijadikan sebagai pegangan konkrit di dalam proses penelitian.

Mendapatkan kejelasan maka perlu disampaikan beberapa batasan sebagai definisi operasional dalam penelitian ini yaitu :

- a. Analisis adalah kegiatan merangkum sejumlah data besar yang masih mentah kemudian mengelompokkan atau memisahkan komponen-komponen serta bagian-bagian yang relevan untuk kemudian mengkaitkan data yang dihimpun untuk menjawab permasalahan. Kajian hukum merupakan usaha untuk menggambarkan pola-pola secara konsisten dalam data sehingga hasil analisis dapat dipelajari dan diterjemahkan dan memiliki arti.⁵⁹

⁵⁸Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015, h. 7.

⁵⁹WJS. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2012, h. 10

- b. Efektivitas merupakan tingkat keberhasilan dalam pencapaian tujuan. Efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.⁶⁰
- c. Kampanye adalah sebuah upaya yang terorganisir bertujuan untuk memengaruhi proses pengambilan keputusan para pemilih dan kampanye politik selalu merujuk pada kampanye pada pemilihan umum.⁶¹
- d. Pemilihan Umum adalah instrumen mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang absah serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat.⁶²
- e. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan sarana pelaksana kedaulatan rakyat di wilayah provinsi, kabupaten atau kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah.⁶³

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan pemeriksaan yang telah dilakukan oleh peneliti di perpustakaan Universitas Islam Sumatera Utara diketahui bahwa penelitian tentang “Analisis Efektivitas Kampanye Calon Tunggal Kepala Daerah

⁶⁰ *Ibid*, h.19.

⁶¹ R.G. Kartasapoetra, *Sistematika Hukum Tata Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 2011, h.3.

⁶² Ibnu Tricahyo, *Reformasi Pemilu, Menuju Pemisahan Pemilu Nasional & Lokal*, In-Trans Publishing, Malang, 2009, h.6.

⁶³ M. Noor Aziz, *Pengkajian Hukum tentang Pemilihan Kepala Daerah*, Jurnal Perpustakaan Hukum Badan Pembinaan Hukum Nasional. Tahun 2011, h.49.

Dalam Mempengaruhi Suara (Studi Pemilihan Bupati Dan Wakil Bupati Sergai)” belum pernah dilakukan dalam pendekatan dan perumusan masalah yang sama, walaupun ada beberapa topik penelitian tentang pelaksanaan Pilkada di Indonesia tetapi jelas berbeda yaitu :

1. Joko Widarto, NIM : D4E007008, Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang Tahun 2008 dengan judul tesis :
Konstitusionalitas Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menyelesaikan Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah”. Rumusan masalah dalam tesis tersebut adalah :
 - a. Bagaimanakah latar belakang Mahkamah Konstitusi berwenang menyelesaikan sengketa PemiluKada ?
 - b. Bagaimanakah konstitusionalitas kewenangan Mahkamah Konstitusi menyelesaikan sengketa PemiluKada ?
 - c. Bagaimanakah penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Konstitusi ?
2. T. Hendra saputra, NIM : 140105043, Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makasar Tahun 2018 dengan judul tesis :
Pemilihan Kepala Daerah Langsung Menurut Undang-Undang Pasca Reformasi. Rumusan masalah dalam tesis tersebut adalah :
 - a. Bagaimana mekanisme Pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-Undang Pasca Reformasi ?
 - b. Apakah PemiluKada sudah sesuai dengan asas pemilu yang jujur, adil, bebas, langsung dan rahasia ?

- c. Bagaimana Penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dengan Satu Pasangan Calon di Kabupaten Pati Tahun 2017
3. Andi Muhammad Gian Gilland, NIM : 11107507 Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makasar Tahun 2018 dengan judul tesis : Pemilihan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Rumusan masalah dalam tesis ini adalah :
 - a. Bagaimana cara melaksanakan pemilihan kepala daerah/pimpinan daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) dan wakilnya masing-masing secara demokratis tanpa berindikasi pemborosan dan tetap menjaga keharmonisan masyarakat ?
 - b. Apakah yang menjadi kendala pemilihan pimpinan daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) secara demokratis ?
 - c. Bagaimana penyelesaian kendala pemilihan pimpinan daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) secara demokratis ?

F. Metode Penelitian

1. Jenis dan Sifat Penelitian.

Berdasarkan objek penelitian yang merupakan hukum positif, maka jenis penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dan yuridis empiris. Sebagai suatu penelitian yuridis normatif, maka penelitian ini juga dilakukan dengan menganalisis hukum baik tertulis di dalam buku (*law as it writeen in the book*) maupun hukum yang diputuskan oleh hakim melalui proses pengadilan (*law as it is decided by*

the judge through judicial process) atau yang sering disebut dengan penelitian doktinal.⁶⁴

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis yaitu “penelitian yang menggambarkan, menelaah, menjelaskan serta menganalisa peraturan perundang-undangan yang berkaitan pada tujuan penelitian ini”.⁶⁵ Tujuan dalam penelitian deskriptif adalah “untuk menggambarkan secara tepat sifat-sifat individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan frekuensi atau penyebaran suatu gejala atau frekuensi adanya hubungan tertentu antara gejala dan gejala lain dalam masyarakat”.⁶⁶ Maksud utama analisis terhadap bahan hukum adalah “mengetahui makna yang dikandung oleh istilah-istilah yang digunakan dalam aturan undang-undang secara konsepsional, sekaligus mengetahui penerapannya dalam praktik”.⁶⁷

2. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris yaitu dalam menganalisis permasalahan dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum (yang merupakan data sekunder) dengan data primer yang diperoleh di lapangan yaitu tentang pelaksanaan Pilkada di Kabupaten Serdang Bedagai.

⁶⁴Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2018, h.36.

⁶⁵Kontjaraningrat, *Op.Cit*, h. 41.

⁶⁶ *Ibid*, h. 42.

⁶⁷Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2018, h. 310

Sehubungan dengan jenis penelitian yang digunakan yakni yuridis normatif dan yuridis empiris dengan tujuan mendapatkan hasil secara kualitatif, maka pendekatan yang dilakukan adalah :

a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)

Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dilakukan dengan cara penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu dengan membaca, mempelajari dan menganalisa literatur/buku-buku, peraturan perundang-undangan dan sumber lain. Selain itu juga dilakukan penelitian di lapangan dengan melakukan wawancara

b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dilakukan dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, yang akan menemukan ide-ide yang dapat melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.

2. Sumber data

Sumber data dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari

penelitian di Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Serdang Bedagai. Data sekunder diperoleh melalui:

a. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat⁶⁸ peraturan perundang-undangan, dalam penelitian ini dipergunakan yaitu :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- 2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum
- 3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- 4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang perubahan kedua atas undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang
- 5) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota
- 6) Peraturan Komisi Pemilihan umum Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Kampanye Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan Walikota Dan Wakil Walikota
- 7) Peraturan Bersama Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2016

⁶⁸ Bambang Sunggono, *Op.Cit.*,h.185.

Tentang Penegakan Hukum Terpadu Pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan Walikota Dan Wakil Walikota.

- b. Bahan hukum sekunder yaitu berupa buku bacaan yang relevan dengan penelitian ini.
- c. Bahan hukum tersier misalnya ensiklopedia, bahan dari internet, bibliografi dan sebagainya.

3. Teknik dan Alat Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang di gunakan untuk memperoleh data sekunder adalah dengan cara studi kepustakaan. Untuk melengkapi penelitian ini agar mempunyai tujuan yang jelas dan terarah serta dapat dipertanggung jawabkan sebagai salah satu hasil karya ilmiah.

Teknik untuk memperoleh data yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti, dilaksanakan dua tahap penelitian :

- a. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Studi Kepustakaan ini untuk mencari konsep-konsep, teori-teori, pendapat-pendapat atau penemuan-penemuan yang berhubungan erat dengan pokok permasalahan. Kepustakaan tersebut berupa peraturan perundang-undangan, karya ilmiah sarjana, dan lain-lain.

- b. Studi Lapangan (*Field Research*), yaitu menghimpun data dengan melakukan wawancara terhadap Ketua, staff/pegawai Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Serdang Bedagai sebagai informasi yang

berhubungan dengan penelitian ini, yang dijadikan sebagai data pendukung atau data pelengkap dalam melakukan penelitian.

Alat pengumpulan data yang digunakan berupa :

- a. Studi dokumen digunakan untuk memperoleh data sekunder dengan membaca, mempelajari, meneliti, mengidentifikasi dan menganalisis data sekunder yang berkaitan dengan objek penelitian. Data sekunder tersebut diperoleh dengan mempelajari buku-buku, hasil penelitian dan dokumen-dokumen perundang-undangan yang berkaitan dengan pelaksanaan Pilkada di Kabupaten Serdang Bedagai.
- b. Pedoman wawancara adalah daftar pertanyaan yang disusun secara sistematis yang digunakan sebagai panduan melakukan wawancara. Pedoman wawancara secara garis besar dapat dibagi ke dalam tiga tahap, yaitu “tahap persiapan wawancara, proses wawancara, dan evaluasi wawancara, termasuk permasalahan yang muncul pada penelitian yang menggunakan teknik wawancara”.⁶⁹

Adapun informan meliputi :

- 1) 1 (satu) orang Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Serdang Bedagai
- 2) 2 (dua) orang staf/pegawai Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Serdang Bedagai.

4. Analisis Data

Analisis data adalah “suatu proses mengatur, mengurutkan, mengelompokkan, memberikan kode dan mengategorikannya hingga

⁶⁹ *Ibid.*, h. 32.

kemudian mengorganisasikan dalam suatu bentuk pengelolaan data untuk menemukan tema dan hipotesis kerja yang diangkat menjadi teori substantive".⁷⁰ Menemukan teori dari data tersebut maka digunakan metode kualitatif yaitu penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dipahami oleh subyek penelitian, misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah.⁷¹

Analisis bahan-bahan hukum dalam penelitian ini akan dilakukan secara kualitatif artinya "menguraikan bahan-bahan hukum secara bermutu dengan bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, dan tidak tumpang tindih serta efektif, sehingga memudahkan interpretasi bahan-bahann hukum dan pemahaman hasil analisa".⁷²

⁷⁰Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, hal. 104

⁷¹Lexy J Moleong, *Op.Cit*, h.6.

⁷²Zainuddin Ali, *Op.Cit*, h. 106.

BAB II

PENGATURAN HUKUM CALON TUNGGAL PEMILIHAN KEPALA DAERAH

A. Pemilihan Umum Kepala Daerah

Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa, “ Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.” Suatu negara kesatuan, baru merupakan wujud pemerintahan demokrasi, tatkala kekuasaan dan kewenangan pemerintah daerah dijalankan secara efektif dalam pemberdayaan kemaslahatan rakyat.⁷³

Hasil amandemen UUD NRI Tahun 1945 telah membawa perubahan besar pada sistem ketatanegaraan Indonesia. Pada Pasal 18 ayat (1) dan (2) pada Bab VI Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa, “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah- daerah provinsi dan daerah, provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap- tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang- undang”. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.⁷⁴

Negara Indonesia sebagai negara Kesatuan yang berbentuk republik melandasi pelaksanaan pemerintahan di daerah pada asas desentralisasi. Kaidah asas ini melahirkan makna otonom, dengan substansi penyerahan

⁷³ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Cetakan Pertama, Ghalia Indonesia, Bogor, 2017, h.2

⁷⁴ 7UUD NRI Tahun 1945, Pasal 18 ayat (1) dan (2).

kewenangan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah.⁷⁵ Pemerintah Daerah sendiri terdiri atas DPRD dan Kepala Daerah serta Wakil Kepala Daerah. Selanjutnya Pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa, “ Adapun Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupatw, dan kota dipilih secara demokratis.” Ini berarti UUD NRI Tahun 1945 memberikan jaminan bahwa dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakilnya harus tetap mewujudkan Demokrasi.

Desentralisasi adalah suatu asas yang berarti menyerahkan kepada Pemerintah Daerah sebagian dari pada urusan Pemerintahan yang kemudian akan dijalankan sendiri oleh daerah- daerah tersebut. Adapun Otonomi daerah sebagai wujud pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah yang dianulir oleh Pemerintah sebagai jawaban atas tuntutan masyarakat.⁷⁶

Melalui pemerintahan yang desentralistik, akan terbuka wadah demokrasi bagi masyarakat lokal untuk berperan dalam menentukan nasibnya, serta berorientasi kepada kepentingan rakyat melalui pemerintahan daerah yang terpercaya, terbuka dan jujur serta bersikap tidak mengelak tanggung jawab sebagai prasyarat terwujudnya pemerintahan yang akuntabel dan mampu memenuhi asas-asas kepatuhan dalam pemerintahan.

⁷⁵Mohamad Faisal Ridho, “Kedaulatan Rakyat Sebagai Perwujudan Demokrasi Indonesia” *Buletin Hukum dan Keadilan*, Volume 1 Nomor 8 Tahun 2017, h.79

⁷⁶G. Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, h. 1.

Hakekatnya desentralisasi ini merupakan konsep teori *areal of division of power* yang membagi kekuasaan negara secara vertikal. Dalam konteks ini, kekuasaan terbagi antara pemerintah pusat di satu pihak dan pemerintah daerah di lain pihak, yang secara legal konstitusional tetap dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).⁷⁷ Implikasi penyerahan atau pelimpahan kewenangan daerah tidak terlepas dari ikatan kesatuan pemerintahan di pusat, yang harus diatur secara tegas dalam bingkai aturan hukum mengenai pendelegasian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam pelaksanaan pemerintahan.⁷⁸

Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah, dan DPRD. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, serta dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁷⁹ Berbicara tentang Pemerintah Daerah maka, berbicara tentang siapa yang mengisi jabatan sebagai Kepala daerah sebagai Pemerintah Daerah yang menjalankan urusan Pemerintahan di Daerah. Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah dibantu oleh satu orang Wakil Kepala Daerah. Kepala daerah Provinsi disebut gubernur dan Wakilnya disebut Wakil Gubernur. Sementara itu, kepala Daerah

⁷⁷Setyo Nugroho, "Demokrasi dan Tata Pemerintahan Dalam Konsep Desa dan Kelurahan," *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 1, No. 2 Tahun 2018, h.250.

⁷⁸ Nur Rohim Yunus, "Aktualisasi Demokrasi Pancasila Dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara", *Jurnal Sosio Didaktika*, Vol. 2, No. 2, November 2015, h.162.

⁷⁹ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Derah*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015, h.27

Kabupaten Kota disebut bupati/ Wali Kota dan wakilnya disebut Wakil Bupati/ Wakil Wali kota.⁸⁰

Persoalan mengenai pengisian jabatan terhadap Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menjadi hal yang krusial untuk dibahas karena ketika berbicara tentang pengisian jabatan melalui pemilihan maka akan diperhadapkan dengan prinsip demokrasi yang melibatkan warga negara di dalamnya. Reformasi Konstitusi pasca orde baru membawa perubahan terhadap instrument politik di Indonesia. Dua Instrumen politik penting yang menjadi kebijakan yakni pemilihan umum yang demokratis dan kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi (*decentralisation*), dimana salah satu langkah fundamental dalam kebijakan desentralisasi adalah pelaksanaan pemilihan umum lokal untuk memilih kepala daerah. Penyelenggaraan pemilu nasional dan pemilu lokal atau pilkada adalah salah satu indikator keberhasilan demokrasi dari sebuah negara transisi seperti Indonesia.⁸¹

Indonesia adalah salah satu negara yang tengah mengupayakan dan mewujudkan negara demokrasi sebagaimana yang diamanatkan oleh konstitusi, dimana demokrasi yang dijunjung adalah demokrasi Pancasila. Salah satu praktek demokrasi adalah melalui pemilihan umum yang menjadi momentum peralihan kepemimpinan baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah. Penerapan desentralisasi dalam bidang politik telah membawa perubahan dan dinamika politik tersendiri di daerah. Para

⁸⁰ *Ibid*, h.30.

⁸¹ Zubakhrum Tjenreng, *Pilkada Serentak Penguatan Demokrasi di Indonesia*, Pustaka Kemang, Depok, 2016, h. 1.

pemimpin nasional dan daerah kini tidak lagi dipilih dan ditetapkan oleh kekuasaan eksekutif dan legislatif yang bersifat sentralistik, tetapi dipilih langsung oleh rakyat sebagai pemegang otoritas tertinggi dalam sebuah negara demokratis.⁸²

Pilkada dalam perspektif Hukum Administrasi Negara berkaitan erat dengan pengisian jabatan dalam susunan organisasi pemerintah daerah. Artinya bagaimana proses, mekanisme dan tata cara yang dilakukan untuk mengisi suatu jabatan (*ambt*) dengan pejabat (*ambtdrager*).⁸³ Pilkada merupakan pesta demokrasi rakyat dalam memilih kepala daerah beserta wakilnya yang berasal dari usulan partai politik tertentu, gabungan partai politik atau secara independen yang telah memenuhi persyaratan.

Menurut I Gde Pantja Astawa, otonomi daerah terkait dengan demokrasi bahwa konsekuensinya harus ada tata cara dan mekanisme pengisian jabatan- jabatan secara demokratis, terutama pada jabatan- jabatan politik. Pemilihan Umum (Pemilu) di tingkat lokal menjadi sebuah indikator penting bagi jalannya pemerintahan di daerah.⁸⁴

Pemilihan umum sebagai pintu masuk (*entry point*) demokratisasi merupakan pandangan yang paling banyak dirujuk dalam mengkaji korelasi antara demokrasi dan pemilihan umum. Pemilu merupakan mekanisme yang memungkinkan terjadinya rotasi kekuasaan berbasis pilihan publik,

⁸² *Ibid*, h.2.

⁸³ Sodikin, "Kedaulatan Rakyat dan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konteks Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 2, No. 1 Tahun 2014, h.107.

⁸⁴ Suharizal, *Op.Cit*, h.6.

pelembagaan perebutan kekuasaan secara damai, dan pada akhirnya memungkinkan rakyat melakukan kontrol terhadap kebijakan publik.

Sistem politik yang demokratis inilah kemudian yang memungkinkan hak-hak konstitusional warga dilindungi dan dijamin oleh negara, kebijakan publik berbasis kepentingan rakyat, dan kekuasaan tidak berjalan diluar daripada yang menjadi kewenangannya. Pemilu yang dimaksudkan bukan hanya bersifat formal prosedural, tetapi sebagai instrumen yang menanamkan prinsip-prinsip kebebasan dalam berkompetisi dan berpartisipasi untuk memilih dan dipilih.⁸⁵

Pemilu adalah suatu sarana demokrasi yang digunakan untuk memilih wakil-wakil rakyat untuk duduk sebagai anggota legislatif di MPR, DPR, DPD dan DPRD. Wakil rakyat tersebut yang akan memperjuangkan kepentingan rakyat dan daerahnya. Untuk pertama kali pada tahun 2019 pemilihan Presiden di adakan serentak dengan pemilihan anggota legislatif.⁸⁶

Pemilihan Umum juga merupakan sarana dari pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Sesuai dengan Pasal 2 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa "Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".

⁸⁵ *Ibid*, h.7.

⁸⁶ Zubakhrum Tjenreng, *Op.Cit*, h. 33

Makna dari kedaulatan ditangan Rakyat ini ialah rakyat memiliki kedaulatan, tanggungjawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan, guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, untuk mengawasi jalannya pemerintahan dan yang menjalankan kedaulatan rakyat itu adalah lembaga perwakilan rakyat yang disebut parlemen.⁸⁷

Pada tahun 2004 Bangsa Indonesia berhasil menyelenggarakan pemilu legislatif dan pemilu presiden secara langsung oleh rakyat yang pelaksanaannya berlangsung tertib dan demokratis. Dengan adanya keberhasilan tersebut, telah menjadikan dorongan untuk diselenggarakannya Pilkada langsung oleh rakyat. Rakyat menuntut agar Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah pun dipilih secara langsung oleh rakyat. Oleh karenanya pemerintah memberi tanggapannya dengan cara merevisi Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi, “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Terdapat pendapat yang menyadari yang menyatakan bahwa Pilkada Langsung masuk rezim hukum pemilu akhirnya menjadi kenyataan dengan keluarnya Undang- Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu. Istilah Pilkada berubah menjadi Pemilihan Umum

⁸⁷ Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Op.Cit, h. 414.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada), sehingga macam-macam Pemilu di Indonesia bertambah, yaitu Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden, dan Pemilukada. Salah satu indikator bahwa Pemilukada termasuk rezim hukum Pemilu adalah diadopsinya asas-asas pemilu yaitu, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil yang tercantum dalam Pasal 22E Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.⁸⁸

Pemilihan Umum Langsung di Indonesia telah menggunakan prinsip-prinsip yang berlaku umum dalam rekrutmen pejabat publik atau pejabat politik yang terbuka. Adapun pengertian asas-asas tersebut adalah sebagai berikut:

1. Langsung
Rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nurani, tanpa perantara.
2. Umum
Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial.
3. Bebas
Setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihan tanpa tekanan dan paksaan dari siapa saja dan dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya sehingga dapat memilih sesuai dengan kepentingannya dan kehendak hati nuraninya.
4. Rahasia
Pemilih memberikan suaranya pada Surat Suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa saja suaranya diberikan.
5. Jujur
Dalam penyelenggaraan pemilu, aparat Pemerintah, calon/peserta pemilu, pengawas pemilu, pemilih serta semua

⁸⁸ A. Mukhtie Fadjar, *Pemilu Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi*, Setara Press, Malang, 2013, h. 104.

pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

6. Adil

Penyelenggara Pilkada, setiap pemilih dan peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak mana saja.⁸⁹

Menurut Humtingthon, Pemilu dalam pelaksanaannya memiliki lima tujuan yakni:

1. Pemilu sebagai implementasi perwujudan kedaulatan rakyat. Asumsi demokrasi adalah kedaulatan terletak di tangan rakyat. Karena rakyat yang berdaulat itu tidak bisa memerintah secara langsung maka melalui pemilu rakyat dapat menentukan wakil-wakilnya dan para wakil rakyat tersebut akan menentukan siapa yang akan memegang tampuk pemerintahan.
2. Pemilu sebagai sarana untuk membentuk perwakilan politik. Melalui pemilu, rakyat dapat memilih wakil-wakilnya yang dipercaya dapat mengartikulasikan aspirasi dan kepentingannya. Semakin tinggi kualitas pemilu, semakin baik pula kualitas para wakil rakyat yang bisa terpilih dalam lembaga perwakilan rakyat.
3. Pemilu sebagai sarana untuk melakukan penggantian pemimpin secara konstitusional. Pemilu bisa mengukuhkan pemerintahan yang sedang berjalan atau untuk mewujudkan reformasi pemerintahan. Melalui pemilu, pemerintahan yang aspiratif akan dipercaya rakyat untuk memimpin kembali dan sebaliknya jika rakyat tidak percaya maka pemerintahan itu akan berakhir dan diganti dengan pemerintahan baru yang didukung oleh rakyat.
4. Pemilu sebagai sarana bagi pemimpin politik untuk memperoleh legitimasi. Pemberian suara para pemilih dalam pemilu pada dasarnya merupakan pemberian mandat rakyat kepada pemimpin yang dipilih untuk menjalankan roda pemerintahan. Pemimpin politik yang terpilih berarti mendapatkan legitimasi (keabsahan) politik dari rakyat.
5. Pemilu sebagai sarana partisipasi politik masyarakat untuk turut serta menetapkan kebijakan publik. Melalui pemilu rakyat secara langsung dapat menetapkan kebijakan publik melalui dukungannya kepada kontestan yang memiliki program-program yang dinilai aspiratif dengan kepentingan rakyat. Kontestan yang menang karena didukung rakyat harus merealisasikan janji-janjinya itu ketika telah memegang tampuk pemerintahan.⁹⁰

⁸⁹ Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015, h. 207.

⁹⁰ J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah : Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, SinarGrafika. Jakarta, 2011, h.82.

Tujuan dari pemilu adalah untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan baik di eksekutif (pemerintah) maupun legislatif, serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagai mana diamanatkan dalam UUD NRI Tahun 1945.⁹¹

Menurut Miriam Budiarjo, pemilihan umum merupakan sebuah cara untuk memilih wakil-wakil rakyat. Oleh karenanya bagi sebuah negara yang menganggap dirinya negara demokratis, pemilihan umum itu wajib dilaksanakan dalam periode tertentu. Dalam konteks manusia sebagai individu warga negara, maka pemilihan umum berarti proses penyerahan sementara hak politiknya. Hak tersebut adalah hak berdaulat untuk turut serta menjalankan penyelenggaraan negara.⁹²

Pemilu diperlukan sebagai salah satu mekanisme mewujudkan prinsip kedaulatan rakyat. Melalui pemilu rakyat tidak hanya memilih orang yang akan menjadi wakilnya dalam pemerintahan, tetapi juga memilih program yang akan menjadi kebijakan negara pada pemerintahan selanjutnya. Asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil merupakan asas dalam penyelenggaraan pemilu yang tidak hanya mengikat kepada pemilih ataupun peserta pemilu, melainkan juga terhadap penyelenggara pemilu itu sendiri bahkan juga terhadap pemerintah sebagaimana UUD NRI Tahun 1945 menentukan, pemilu harus dilaksanakan secara langsung umum bebas, rahasia, jujur, dan adil.

⁹¹ Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Perekonomian*, FH-UNILA. Bandar Lampung 2016, h. 16.

⁹² Miriam Budiarjo, *Hak Asasi Manusia Dalam Dimensi Global*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2016, h. 37.

Bagir Manan mengemukakan bahwa pemilihan umum yang diselenggarakan dalam periode lima tahun sekali adalah saat ataupun momentum memperlihatkan secara langsung dan nyata pemerintahan oleh rakyat. Ketika pemilihan umum itulah semua calon yang bermimpi duduk sebagai penyelenggara negara dan juga pemerintahan bergantung sepenuhnya pada kehendak atau keinginan rakyatnya.⁹³

Jenedry M. Gaffar, bagi negara demokrasi modern, pemilu merupakan mekanisme utama yang harus ada dalam tahapan penyelenggaraan negara dan pembentukan pemerintahan. Pemilu merupakan bentuk paling nyata dari kedaulatan yang berada di tangan rakyat serta wujud paling konkret partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan negara. Oleh karenanya, sistem penyelenggaraan pemilu adalah hal yang penting untuk dicermati agar benar-benar sesuai dengan cita-cita bernegara sebagaimana telah diamanatkan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, sehingga pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat diharapkan benar-benar diwujudkan melalui penataan sistem dan kualitas penyelenggaraan pemilu. Hal tersebut tentunya harus diwujudkan dalam penyelenggaraan pemilu yang di dalamnya termasuk penyelenggaraan pemilu Presiden dan Wakil Presiden.⁹⁴

Menurut Jimly Asshiddiqie, pentingnya pemilihan umum yang diselenggarakan secara berkala dikarenakan oleh beberapa sebab yaitu :

⁹³ Bagir Manan, *Op.Cit*, h.20.

⁹⁴ Jenedry M. Gaffar, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2013, h.77.

1. Pendapat atau aspirasi rakyat mengenai beberapa aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis, berkembang dari waktu ke waktu. Dalam jangka waktu tertentu, bisa jadi bahwa sebagian besar rakyat sudah berubah pendapatnya mengenai suatu kebijakan.
2. Disamping pendapat rakyat berubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat juga dapat berubah, baik karena dinamika dunia internasional atau karena faktor dalam negeri sendiri.
3. Perubahan-perubahan aspirasi dan pendapat rakyat juga dimungkinkan terjadi karena pertambahan jumlah penduduk dewasa. Mereka itu, terutama para pemilih baru atau pemilih pemula belum tentu mempunyai sikap yang sama dengan orang tua mereka.
4. Pemilihan umum perlu diadakan secara teratur untuk menjamin terjadinya proses pergantian kepemimpinan negara juga secara teratur.⁹⁵

Pemilihan kepala daerah (dilakukan secara langsung oleh penduduk daerah administratif setempat yang memenuhi syarat. Pemilihan kepala daerah dilakukan satu paket bersama dengan wakil kepala daerah. Sebelum tahun 2005, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Pilkada pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni 2005. Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum sebagaimana telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011, pilkada dimasukkan dalam rezim pemilu, sehingga

⁹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.* h. 753

secara resmi bernama Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat Pilkada. Pemilihan kepala daerah pertama yang diselenggarakan berdasarkan undang-undang ini adalah Pilkada DKI Jakarta 2007.⁹⁶

Pemilihan umum mengimplikasikan terselenggaranya mekanisme pemerintahan secara tertib, teratur dan damai serta lahirnya masyarakat yang dapat menghormati opini orang lain. Disamping itu lebih lanjut akan lahir suatu masyarakat yang mempunyai tingkat kritisme yang tinggi, dalam arti bersifat selektif atau biasa memilih yang terbaik menurut keyakinannya.⁹⁷

Dengan kata lain, Indonesia sebagai salah satu negara yang menganut prinsip Demokrasi maka setiap proses dan berjalannya negara dilaksanakan sesuai dengan prinsip itu pula. Pelaksanaan Pemilihan Umum adalah wujud demokrasi karena melalui proses tersebut, pergantian kepemimpinan merupakan perwujudan dari suara rakyat. Dengan kata lain, rakyatlah yang memilih dan menentukan siapa yang menjadi pemegang kekuasaan (Pemimpin) sehingga terwujudlah Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945, bahwasannya warga negara ialah pemegang kekuasaan tertinggi dan dilaksanakan menurut UUD.

B. Dasar Hukum Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah, atau sering disebut Pilkada atau Pemilukada, merupakan suatu perwujudan dari

⁹⁶Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017, h. 1.

⁹⁷Sarbaini, *Demokratisasi dan Kebebasan Memilih Warga Negara dalam Pemilihan Umum*, Jurnal Inovatif, Volume VIII Nomor I Januari 2015, h. 107.

demokrasi dalam rangka untuk menciptakan pemerintah yang demokratis, dan merupakan suatu perwujudan dari kedaulatan rakyat dalam pemerintahan.⁹⁸ Pemimpin daerah adalah jabatan politik yang bertanggung jawab memimpin dan mendorong laju pemerintahan.

Pemilihan kepala daerah pada dasarnya merupakan perwujudan dari otonomi daerah, menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum disebutkan pelaksanaan pilkada harus dilaksanakan secara demokrasi, berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Berikut adalah yang menjadi dasar hukum Pemilihan Kepala Daerah :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
3. Undang Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua atas Undang Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang Undang.
4. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
5. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017.
6. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua atas Peraturan Komisi

⁹⁸ Latipah Nasution, "Pemilu dan Kedaulatan Rakyat", *Buletin Hukum dan Keadilan*, Volume 1, Nomor 9, 2017, h. 83

Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

7. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam kondisi Bencana Non-alam Corona Virus *Disease 2019 (Covid-19)*.⁹⁹

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatur mekanisme Pemilihan Kepala Daerah telah mengalami beberapa kali perubahan menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2005 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah serta Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Tahun 2014.

Kemudian muncul lagi tentang Pemerintahan Daerah yakni, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidak diatur bagaimana mekanisme Pemilihan Kepala Daerah, namun melalui Pasal 62 Undang-Undang Nomor menyebutkan bahwa “Adapun ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah diatur dengan undang-undang.” Atas dasar inilah kemudian dikeluarkannya aturan yang secara khusus mengatur bagaimana mekanisme Pemilihan kepala Daerah yakni, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Dari ketentuan diatas, hal yang menarik adalah Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah yakni, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 lebih dahulu diatur padahal Undang- Undang yang

⁹⁹ Noor M. Aziz, *Pengkajian Hukum Tentang Pemilihan Kepala Daerah*, Badan Hukum Nasional Kementerian HAM RI, Jakarta, 2020, h.48.

memerintahkannya yakni, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 baru muncul kemudian.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 nyatanya mengalami pro kontra di masyarakat, hal ini disebabkan mekanisme Pemilihan Kepala Daerah tersebut diserahkan kepada DPRD dan bukan rakyat. Melihat Polemik di Masyarakat, akhirnya Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dan melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 maka, ditetapkanlah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang- Undang.

Undang- Undang No 1 Tahun 2015 mengalami Perubahan yakni, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dan kemudian diubah kembali melalui Undang- Undang No 10 Tahun 2016 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor Tahun 2015 tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati,dan walikota menjadi undang-undang.

2. Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah Sebelum Amandemen UUD 1945

Pemilihan Kepala Daerah merupakan sebuah perjalanan politik panjang yang diwarnai tarik- menarik antara kepentingan elit politik dan kehendak politik dan kehendak publik, kepentingan pusat dan daerah, atau

bahkan antara kepentingan nasional dan Internasional.¹⁰⁰ Melihat sejarah bangsa Indonesia dalam hal pengaturan sistem Pemilihan Kepala Daerah sebelum amandemen UUD BRI Tahun 1945 maka, adapun Undang-Undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah termasuk didalamnya sistem Pemilihan Kepala Daerah diantaranya, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974, hingga Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999. Adapun Undang-Undang yang berlaku lama di Indonesia ialah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, yang berlaku pada masa pemerintahan Orde Baru.¹⁰¹

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, adapun pemilihan Kepala Daerah dilakukan oleh Dewan. Sementara menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Kepala Daerah dipilih oleh Pemerintah Pusat dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD. DPRD berhak mengusulkan pemberhentian seorang Kepala Daerah kepada Pemerintah Pusat. Namun, sejak Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 hingga Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, ketentuan pilkada tidak mengalami perubahan, yaitu mengikuti ketentuan sebagai berikut :

- a. Kepala Daerah dipilih oleh DPRD;
- b. Kepala Daerah tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden;
- c. Kepala daerah tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri dan otonomi daerah, dari calon- calon yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan.¹⁰²

¹⁰⁰ Suharizal, *Op.Cit*, h.15.

¹⁰¹ *Ibid*, h.16.

¹⁰² *Ibid*, h. 17.

Melalui Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1974 , yang dikeluarkan pada masa Orde Baru, adapun Pilkada tidak dapat dilepaskan dari keterlibatan (intervensi) elit politik di pusat atau dilingkaran kekuasaan Presiden. Pada Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1974 ini dijelaskan bahwa, adapun kepala Daerah dipilih dan dicalonkan oleh DPRD. Hasil Pemilihan kemudian diajukan kepada Pemerintah untuk diangkat namun, Pengangkatan Kepala Daerah tidaklah terikat dengan Pemilihan yang dilakukan oleh DPRD. Adapun wewenang dan hak dalam menentukan Kepala Daerah sepenuhnya berada ditangan Pusat.

Setelah reformasi bergulir, berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pilkada dilakukan menggunakan sistem demokrasi tidak langsung di mana Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah dipilih oleh DPRD dengan penegasan asas desentralisasi yang kuat. Dengan demikian, dalam Undang-Undang ini, posisi antara DPRD dengan Kepala Daerah adalah sederajat. Rekrutmen Kepala Daerah sepenuhnya berada ditangan DPRD. Sementara pemerintah pusat hanya menetapkan dan melantik Kepala Daerah berdasarkan hasil Pemilihan yang dilakukan oleh DPRD setempat.

Tabel 1
Tabulasi Perbandingan Model Pengisian Jabatan Kepala Daerah dari
Beberapa Undang-Undang yang mengatur
Pemerintahan Daerah

No	Undang-Undang	Prinsip Dasar Pemilihan	Model Pemilihan
1	UU No. 1 Tahun 1945	- Membentuk Komite Nasional Daerah di seluruh keresidenan, kota berotonomi dan kabupate serta daerah-daerah kepala lain yang diperlukan kecuali daerah Surakarta dan Yogyakarta.	

		<ul style="list-style-type: none"> - Komite Nasional daerah selanjutnya dijadikan Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD) Tugas Utama BPRD menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang lebih tinggi daripadanya (Pasal 2). Dalam hal ini termasuk membuat peraturan daerah dan tugas pembantuan dan dekonsentrasi dari pemerintah pusat atasnya. - KND memilih beberapa orang sebanyak-banyaknya 5 orang sebagai badan eksekutif, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah melaksanakan pemerintahan daerah. - Ketua DPRD dijabat rangkap oleh Kepala Daerah sebagai Kepala Badan Eksekutif. 	
2	UU No.22 Tahun 1948	<ul style="list-style-type: none"> - Pemerintahan Daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah. - Ketua dan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipilih dan dari anggota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. - Kepala Daerah menjabat ketua dan anggota Dewan Pemerintahan Daerah. 	<p>Kepala Daerah dipilih oleh Pemerintah Pusat daei calon-calon yang diajukan oleh DPRD. DPRD berhak mengusulkan pemberhentian Seorang Kepala Daerah kepada Pemerintah Pusat.</p>
3	UU No. 1 Tahun 1957	<ul style="list-style-type: none"> - Perubahan daerah otonom swapraja menjadi daerah swatantra dan daerah istimewa, di mana pembagian daerah tersebut dibagi menjadi 3 tingkat. - Hubungan pusat dan daerah. - Sistem otonomi rill - Pemerintah Daerah terdiri dari DPRD dan DPD - Kekuasaan, tugas dan kewajiban DPRD semakin luas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Kepala Daerah dipilih DPRD. - Kepala Daerah tingkat I diangkat da diberhentikan oleh Presiden - Kepala Daerah tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, dari

			calon-calon yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan.
4	UU No. 18 Tahun 1965	<ul style="list-style-type: none"> - Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. - Kepala Daerah melaksanakan politik pemerintahan dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri menurut hierarki yang ada. - Kepala Daerah dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari dibantu oleh wakil kepala daerah dan badan pemerintah (pasal 6). - DPRD mempunyai pimpinan yang terdiri dari seorang ketua dan beberapa wakil ketua yang jumlahnya 	<ul style="list-style-type: none"> - Kepala Daerah dipilih DPRD. - Kepala Daerah tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden - Kepala Daerah tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan
5	UU No 5 Tahun 1974	<ul style="list-style-type: none"> - Otonomi nyata dan bertanggung jawab. - Pembagian daerah dibagi menjadi dua daerah yaitu daerah tingkat I untuk wilayah Provinsi dan daerah tingkat II untuk wilayah kabupaten dan kotamadya. - Bentuk dan susunan Pemerintahan Daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD. 	<ul style="list-style-type: none"> - Kepala Daerah dipilih DPRD - Kepala Daerah tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden - Kepala Daerah tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan.
6	UU No. 22 Tahun 1999	<ul style="list-style-type: none"> - Wilayah Negara Republik Indonesia dibagi dalam daerah provinsi, kabupaten, dan kota bersifat otonomi. - Daerah-daerah otonomi provinsi, kabupaten/kota masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hierarki. 	<ul style="list-style-type: none"> - Kepala Daerah dipilih DPRD - Kepala Daerah tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden - Kepala Daerah tingkat II

		<ul style="list-style-type: none"> - Daerah otonomi provinsi berkedudukan juga sebagai daerah administratif. - Kepala Daerah Provinsi dipimpin oleh seorang Gubernur, Kepala Daerah KABUPATEN dipimpin oleh Bupati dan Kepala Daerah Kotamadya dipimpin oleh Walikota. - Didaerah dibentuk DPRD sebagai badan legislative daerah dan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah. - Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Perangkat daerah lainnya. - DPRD berkedudukan sejajar dan menjadi mitra pemerintah daerah. - Dalam melaksanakan tugas Gubernur bertanggung jawab kepada DPRD Provinsi, Bupati dan Walikota bertanggungjawab kepada DPRD Kabupaten/ kota. 	<p>diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan. Kepala Daerah dipilih dan bertanggung jawab kepada DPRD.</p>
--	--	--	--

2. Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah Setelah Amandemen UUD NRI Tahun 1945

a. Pemilihan Kepala Daerah Menurut Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945

Reformasi dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia terealisasi ketika Amandemen UUD NRI Tahun 1945. Melalui Amandemen tersebut pula, praktik kehidupan berbangsa dan bernegara berubah secara fundamental .Salah satu perubahan itu terkait dengan pengisian jabatan Kepala Daerah. Pasal 18 ayat (4) menyatakan bahwa, “Gubernur Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan provinsi, Kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Frasa “dipilih secara demokratis” bersifat luwes, sehingga mencangkup pengertian pemilihan Kepala Daerah langsung oleh rakyat ataupun oleh DPRD seperti yang pada

umunya pernah dipraktikan di daerah-daerah berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.¹⁰³

Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara demokratis diperlukan media untuk membentuk dan menciptakan konsep yang tepat, yang kemudian dikenal dengan istilah pemilihan Kepala Daerah secara demokratis sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945.¹⁰⁴ Persoalan pemaknaan dan pemahaman “demokratis” sebagaimana yang tertulis dalam UUD 1945 menjadi hal yang menimbulkan dilemma mengingat bahwa tidak adanya batasan dalam UUD NRI Tahun 1945 mekanisme apa yang dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945. Oleh sebab itu, Demokratis tidak hanya terbatas pada pemilihan secara langsung dan kemudian pemilihan melalui DPRD tidaklah demokratis. Pada akhirnya, menurut Leo Agustino, meskipun Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 tidak dapat diterjemahkan secara tunggal sebagai pemilihan secara langsung. Pemilihan secara tidak langsung atau perwakilan pun dapat diartikan sebagai pemilihan yang demokratis, sepanjang proses pemilihan yang dilakukan demokratis.¹⁰⁵

b. Pemilihan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Pada tanggal 29 September 2004 DPR Periode Tahun 1999-2004 telah menyetujui RUU tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti

¹⁰³ Suharizal, *Op. Cit.*, hal,1.

¹⁰⁴ Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal* (Skripsi Juanda Tampubolon), *Esensi Pemaknaan kata “Demokratis” dalam Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia Pasca Perubahan UUD NRI 1945 (Studi Konstitusional Terhadap Pasal 18 ayat 4 UUD NRI 1945)*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol.1 No. 2 Tahun 2017, h.74.

¹⁰⁵ *Ibid*, h.75.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Salah satu materi Undang-Undang ini adalah mengenai pilkada langsung yang dimuat dalam Bab IV tentang Penyelenggaraan pemerintahan, bagian kedelapan dari Pasal 56 hingga Pasal 119. Pada pokoknya pasal-pasal tersebut mengatur Pilkada langsung yang menurut Ketentuan Peralihan Pasal 233 ayat (1) akan dilaksanakan mulai Juni 2005. PemiluKada merupakan perwujudan kedaulatan rakyat seperti yang dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Melalui PemiluKada ekspresi nyata kedaulatan rakyat lebih terjamin dibanding mekanisme lainnya. PemiluKada juga merupakan pelaksanaan dari jaminan konstitusi terhadap hak-hak rakyat, terutama rakyat untuk turut serta dalam Pemilihan. Dalam UUD NRI Tahun 1945 hak ini dijamin pada pasal 27 ayat (1), pasal 28C ayat (2), dan Pasal 28D ayat (3).¹⁰⁶

Pilkada sebetulnya merupakan alternatif untuk menjawab hiruk-pikuk, kisruh, dan jelaknya proses maupun hasil pilkada secara tidaklangsung lewat DPRD dibawah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Pilkada langsung menjadi kebutuhan mendesak guna mengoreksi sesegera mungkin segala kelemahan dalam pilkada pada masa lalu. Pilkada bermanfaat untuk menegakkan kedaulatan rakyat atau menguatkan demokrasi lokal, baik pada lingkungan pemerintahan (*governance*) maupun lingkungan kemasyarakatan (*civil society*).¹⁰⁷

¹⁰⁶ Mashudi, *Pengertian-Pengertian Mendasar Tentang Kedudukan Hukum Pemilu Di Indonesia Menurut UUD 1945*, Mandar Maju, Bandung, 2013, h. 24.

¹⁰⁷ Suharizal, *Op.Cit.*, h. 37.

Beberapa pertimbangan yang melandasi pilkada langsung adalah :

- 1) Sistem pemerintahan menurut UUD NRI Tahun 1945 memberikan keleluasan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi;
- 2) Dalam menyelenggarakan otonomi daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip- prinsip demokrasi;
- 3) Dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta antardaerah untuk menjaga keutuhan NKRI, kedudukan Kepala Daerah mempunyai peran yang sangat strategis.¹⁰⁸

Menurut Mochd. Mahfud MD, setidaknya ada beberapa kondisi yang mendorong pilkada dilakukan secara langsung yaitu :

- 1) Pengaturan Pilkada langsung menawarkan sejumlah manfaat dan sekaligus harapan bagi pertumbuhan, pendalaman dan perluasan demokrasi lokal. Demokrasi langsung melalui pilkada akan membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi warga dalam proses demokrasi dan menentukan kepemimpinan politik di tingkat lokal dibandingkan sistem demokrasi perwakilan yang lebih banyak meletakkan kuasa untuk menentukan rekritmen calon di tangan segelintir orang di DPRD.
- 2) Dari sisi kompetisi politik, pilkada langsung memungkinkan munculnya lebih lebar prefensi kandidat- kandidat yang bersaing serta memungkinkan masing- masing kandidat berkompetisi dalam ruang yang lebih terbuka dibandingkan ketertutupan yang sering terjadi dalam demokrasi perwakilan. Pilkada langsung bisa memberikan sejumlah harapan pada upaya pembalikan “syndrome” dalam demokrasi perwakilan yang ditandai model kompetisi yang tidak fair, seperti; praktik politik (*money politic*).
- 3) Sistem pemilihan langsung akan member peluang bagi warga untuk mengaktualisasi hak- hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan- kepentingan elite politik seperti yang kasat mata muncul dalam sistem demokrasi perwakilan. Setidaknya, melalui konsep demokrasi langsung, warga di aras lokal akan mendapatkan kesempatan untuk memperoleh semacam pendidikan politik; training kepemimpinan politik dan sekaligus mempunyai posisi yang setara untuk terlibat dalam pengambilan keputusan politik. dan sekaligus mempunyai posisi yang setara untuk terlibat.
- 4) Pilkada langsung memperbesar harapan untuk mendapatkan *figure* pemimpin yang aspiratif, kompeten dan *legitimate*. Karena

¹⁰⁸ *Ibid*, h.38

melalui pilkada langsung, kepala daerah yang terpilih akan lebih berorientasi pada warga dibandingkan pada segelintir *elite* di DPRD. Dengan demikian, pilkada mempunyai manfaat, berkaitan dengan peningkatan kualitas tanggung jawab pemerintah daerah pada warganya yang pada akhirnya akan mendekatkan kepala daerah dengan masyarakat.

- 5) Kepala Daerah yang terpilih melalui pilkada akan memiliki legitimasi politik yang kuat sehingga akan terbangun perimbangan kekuatan (*check and balances*) di daerah; antara Kepala Daerah dengan DPRD. Perimbangan kekuatan ini akan meminimalisasi penyalagunaan kekuasaan seperti yang muncul dalam format politik yang monopolitik.¹⁰⁹

Melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diperkenalkan dengan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Pemilihan secara langsung dilatarbelakangi oleh berbagai keinginan untuk mewujudkan sebuah sistem pemilihan Kepala Daerah yang lebih demokratis dan sensitif terhadap aspirasi rakyat ditingkat daerah.¹¹⁰ Diluar itu semua, pilkada merupakan perwujudan kedaulatan rakyat seperti yang dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Melalui Pilkada langsung ekspresi nyata kedaulatan rakyat lebih terjamin dibanding mekanisme lainnya. Pilkada langsung juga merupakan pelaksanaan dari jaminan konstitusi terhadap hak-hak rakyat, terutama hak rakyat untuk turut serta dalam pemerintahan. UUD NRI Tahun 1945 hak ini dijamin dalam Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 C ayat (2) dan dalam Pasal 28 D ayat (3).¹¹¹

¹⁰⁹ Mochd. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 2017, h.221..

¹¹⁰ Suharizal, *Op. Cit.*,h.43.

¹¹¹ Pasal 27 (1) UUD NRI 1945; segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualnya. Pasal 28 C (2) UUD NRI 1945; Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya. Pasal 28 D (3) UUD NRI 1945; Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

c. Pemilihan Kepala Daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014

Pada tanggal 2 Oktober 2014, Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia yang pada saat itu dijabat oleh Amir Syamsudin mengeluarkan Undang- Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menimbulkan pro dan kontra karena Undang- Undang tersebut mengembalikan kedudukan DPRD sebagai lembaga yang akan memilih Gubernur dan Bupati/Walikota.¹¹² Pasal 3 ayat (1) UU No 23 Tahun 2014, dijelaskan bahwa “Gubernur dipilih oleh anggota DPRD Provinsi secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur dan adil. Meskipun dalam Undang- Undang terssebut diartikan pada ayat (1) kata demokratis yang berarti, kedaulatan rakyat namun nyatanya Undang- Undang ini menimbulkan pro dan kontra ketika DPRD yang menjadi pemilih dalam Pemilihan Kepala Daerah sehingga menciderai prinsip demokrasi.

Meskipun menimbulkan kontra namun nyatanya, terdapat juga yang memaknai positif terhadap Rancangan Perubahan Undang-Undang tersebut. Agung Laksono berpendapat bahwa usulan pelaksanaan pemilihan kepala daerah melalui DPRD memiliki dasar konstitusi sehingga opsi tersebut dinilai bisa dilaksanakan. Pada dasarnya pemilihan secara *directly atau indirectly* (langsung atau tidak langsung) diperbolehkan UUD. Sama halnya dengan Agung Laksono, Martin Hutabart juga berpendapat bahwasannya selama pemilihan kepala daerah secara langsung marak

¹¹² Agung Djojosoekarto, dan Rudi Hauter, *Pemilihan Langsung Kepala, Daerah: Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*, Adeksi, Jakarta, 2013. h.32

terjadi korupsi. Termasuk diantaranya ditangkapnya 327 kepala daerah karena kasus korupsi. Menurutnya, hal itu terjadi akibat pemilukada langsung yang berbiaya tinggi. Sehingga, hal itu menyadarkan bahwa sistem pemilukada langsung harus dievaluasi dan diperbaiki. Selanjutnya berpendapat pemilihan kepala daerah secara tidak langsung jauh lebih mudah pengawasannya nanti oleh KPK, kejaksaan, dan kepolisian terhadap para calon-calon pejabat yang ikut pemilu dibanding dengan cara seperti yang sekarang.¹¹³

Berbeda dengan pendapat diatas, Lauddin Marsuni, Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Djemma Palopo Sulawesi Selatan, beliau berpendapat bahwa, pemilihan kepala daerah melalui DPRD menurutnya bertentangan dengan UUD Tahun NRI 1945 yang menganut paham pemilihan langsung. Berdasarkan argumentasi konstitusional melalui pendekatan ilmu hukum dengan menggunakan penafsiran sistematis, terlihat UUD NRI Tahun 1945 menganut paham pemilukada.

UUD NRI Tahun 1945 dalam penafsirannya terlihat pemilihan secara langsung untuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, pemilihan langsung anggota legislatif (DPR, DPD, dan DPRD), pemilihan langsung Kepala Daerah (gubernur, bupati dan wali kota) serta pemilihan langsung kepala desa. Selanjutnyaa, beliau berpendapat bahwa, pemilihan Kepala Daerah melalui DPRD sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No 22 Tahun 2014 yang disetujui dalam rapat paripurna DPR RI, merupakan suatu

¹¹³ *Ibid*, h.33.

yang inkonstitusional atau bertentangan alinea IV Pembukaan UUD NRI 1945, Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945.

Secara teoretis kedaulatan rakyat bermakna kekuasaan yang dimiliki oleh individu warga negara RI dalam hal penentuan pemerintahan negara dan bersifat tunggal, absolute, tertinggi, tidak terbagi- bagi dan tidak diwakilkan. Beliau selanjutnya menjelaskan, adapun makna demokratis sebagaimana tercantum pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 secara sistematis dan gramatikal adalah merupakan turunan dan penjabaran dari kata kedaulatan rakyat, yaitu suatu bentuk mekanisme dalam sistem pemerintahan negara sebagai suatu upaya mewujudkan kedaulatan rakyat. Warga negara kehilangan hak dalam Pilkada untuk dipilih maupun memilih karena hak tersebut dirampas oleh DPR RI dan diserahkan kepada DPRD. Atas pro dan Kontra tersebut maka, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono kemudian mengeluarkan perpu Nomor 1 tahun 2014 sebagai pengganti Undang-Undang ini.

d. Pemilihan Kepala Daerah dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015

Undang-Undang No 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 22 Tahun 2014 Menjadi Undang-Undang diundangkan pada tanggal 2 Februari 2015 oleh Menteri Hukum dan Hak Azasi. Landasan dasar dikeluarkannya Undang- Undang ini, pada bagian menimbang yakni :

- 1) Bahwa untuk menjamin pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan secara demokratis sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka kedaulatan rakyat serta demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat wajib

- dihormati sebagai syarat utama pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota;
- 2) Bahwa kedaulatan rakyat dan demokrasi sebagaimana dimaksud dalam huruf a, perlu ditegaskan dengan pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung oleh rakyat, dengan tetap melakukan beberapa perbaikan mendasar atas berbagai permasalahan pemilihan langsung yang selama ini telah dijalankan;
 - 3) Bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah mendapatkan penolakan yang luas oleh rakyat dan proses pengambilan keputusannya telah menimbulkan persoalan serta kepentingan yang memaksa sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009;
 - 4) Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.¹¹⁴

Melalui Peraturan Pengganti Undang-Undang sebagai pengganti daripada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 yang menimbulkan penolakan di antara masyarakat luas, maka berlakulah Undang-Undang ini sebagai peraturan mengenai pemilihan kepala daerah. Melalui Undang-Undang No 1 Tahun 2015, kemudian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan menjadi Undang-Undang. Apabila kita melihat isi dari pada Undang-Undang ini, tentulah sangat bertolak belakang dengan Undang-Undang yang berlaku sebelumnya, yakni Undang-Undang No 22 Tahun 2014. Letak perbedaan yang sangat jelas terlihat yakni, dalam Undang-Undang ini adapun mekanisme Pemilihan kepala Daerah ialah melalui pemilihan langsung. Ini berarti masyarakat berperan aktif secara langsung dalam memilih Kepala daerah.

¹¹⁴ Konsideran Undang-Undang No 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 22 Tahun 2014 Menjadi Undang-Undang

e. Pemilihan Kepala Daerah menurut UU No 10 Tahun 2016

Hal yang menarik dengan adanya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 ialah sebagai berikut :

1) Perluasan Kewenangan Bawaslu

Dalam aturan yang baru ini Bawaslu diberikan perluasan dalam kewenangannya, yakni dapat memberikan sanksi, jika pasangan calon terbukti melakukan pelanggaran administrasi yang terjadi secara terstruktur, sistematis dan masif maka Bawaslu dapat memeriksa dan jika terbukti, maka Bawaslu dapat memberikan sanksi berupa mendiskualifikasi pasangan calon yang harus dilaksanakan oleh KPU (Dapat dilihat pada Pasal 10 ayat b1 dan pasal 135 A). Kemudian hal tersebut juga dipertegas dalam tugas dan kewenangan Bawaslu bahwa Bawaslu mempunyai tugas dan wewenang dalam menerima, memeriksa, dan memutus keberatan atas putusan Bawaslu Provinsi terkait pemilihan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, atau Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota terkait dengan Pemilihan, yang diajukan oleh pasangan calon dan/atau Partai Politik/gabungan Partai Politik terkait penjatuhan sanksi diskualifikasi dan/atau tidak diizinkan Partai Politik/gabungan Partai Politik untuk mengusung pasangan calon dalam Pemilihan berikutnya.

2) Pendaftaran dan pengesahan pasangan calon

Pendaftaran pasangan calon harus mendapat persetujuan dari pimpinan parpol tingkat pusat, jika terjadi perbedaan usulan pasangan calon antara pengurus partai di daerah dan pengurus partai di pusat,

maka yang disahkan adalah yang mendapat persetujuan dari pimpinan parpol pada tingkat pusat.

3) Seleksi PPK dan KPPS

Seleksi penerimaan anggota PPK dan KPPS dilaksanakan secara terbuka dengan memperhatikan kompetensi, kapasitas, integritas, dan kemandirian calon (lihat Pasal 16 dan 21).

4) Calon Independen

Setelah calon independen menyerahkan dukungan KTP ternyata prosesnya tidak berhenti sampai disitu, setelah itu dilakukan verifikasi faktual, yang dilakukan dengan metode sensus dengan menemui langsung setiap pendukung calon. terhadap pendukung calon yang tidak dapat ditemui pada saat verifikasi faktual, maka pasangan calon diberikan kesempatan untuk menghadirkan pendukung calon yang dimaksud di kantor PPS paling lambat 3 (tiga) Hari terhitung sejak PPS tidak dapat menemui pendukung tersebut .

5) Konflik petahana

Jika Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 diatur bahwa pasangan calon kepala daerah tidak mempunyai konflik dengan petahana (Lihat pasal 7 Huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015), maka dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 hal tersebut dihapuskan. Hal tersebut berdampak terhadap terbukanya peluang dinasti politik, walaupun disisi lain disadari bahwa untuk mencalon sebagai kepala daerah adalah hak semua warga negara.

6) Pernyataan secara tertulis pengunduran diri bagi pasangan calon

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Pasal 7 huruf s dan t terdapat penegasan bahwa anggota DPR, DPD, DPRD, TNI, Polri, PNS, Kepala desa menyatakan secara tertulis pengunduran diri sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta pemilihan kepala daerah.

C. Calon Tunggal Pemilihan Umum Kepala Daerah Dalam Konsep Demokrasi

Pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah secara langsung adalah salah satu perwujudan instrumen demokrasi dalam rangka menciptakan pemerintah yang lebih demokratis. Dengan sistem ini, maka harapan terwujudnya kedaulatan rakyat dalam sistem pemerintahan diyakini dapat terealisasi secara menyeluruh, mengingat sistem demokrasi merupakan perintah langsung yang diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945.¹¹⁵

Pada masa sekarang ini tidak ada satupun negara didunia ini yang tidak berasaskan demokrasi. Meskipun arti yang diberikan kepada demokrasi tidak sama, setiap negara akan selalu mengatakan, bahwa negaranya berdasarkan pada asas-asas demokrasi. Salah satu wujud daripada demokrasi ialah pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung. Pilkada merupakan sarana manifestasi

¹¹⁵ Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat (Analisis terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara lain)*. Nusamedia, Bandung, 2017, h. 35.

kedaulatan dan pengukuhan bahwa pemilih adalah masyarakat di daerah.¹¹⁶

Pilkada memiliki tiga fungsi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu :

1. Memilih Kepala Daerah sesuai dengan kehendak bersama masyarakat di daerah sehingga diharapkan dapat memahami dan mewujudkan kehendak masyarakat di daerah.
2. Melalui pilkada diharapkan pilihan masyarakat di daerah didasarkan pada misi, visi, program serta kualitas dan integritas calon Kepala Daerah, yang sangat menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerah.
3. Pilkada merupakan sarana pertanggungjawaban sekaligus sarana evaluasi dan kontrol secara politik terhadap seorang Kepala Daerah dan kekuatan politik yang menopang.¹¹⁷

Selain itu, dalam Pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah inilah masyarakat dapat memutuskan untuk memilih Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah yang baru, memilih untuk melanjutkan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah yang menjabat di masa sekarang atautkah menghentikan Kepemimpinan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di masa sekarang.

Pemilihan umum dari segi ketatanegaraan merupakan salah satu jalan penting buat mengakhiri situasi temporer dalam ketatanegaraan, termasuk di bidang perlengkapan negara itu. Konsekuensi Logisnya, dengan berhasilnya pemilihan umum, diharapkan badan- badan perlengkapan negara yang lama diganti dengan badan- badan negara sebagai produk pemilihan umum.¹¹⁸

¹¹⁶ *Ibid*, h.36.

¹¹⁷ Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilukada Indonesia (Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*, UII Press, Yogyakarta, 2016, h.45.

¹¹⁸ *Ibid*, h.46.

Pemilihan umum kepala daerah adalah pemilihan umum yang diselenggarakan di tingkat lokal. Oleh karenanya, makna dan tujuan pelaksanaan pemilukada tidak ada bedanya dengan makna dan tujuan pelaksanaan pemilu pada umumnya. Hanya kalau pemilu sering dimaknai dalam artian yang lebih luas dengan cakupan nasional, pemilukada merupakan pelaksanaan pemilu di tingkat daerah dalam rangka memilih pemimpin di daerah.¹¹⁹

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

1. Sebagai sarana legitimasi politik.
Fungsi legitimasi ini terutama menjadi kebutuhan pemerintah dan sistem politik. Melalui pemilihan umum kepala daerah, keabsahan pemerintahan daerah yang berkuasa dapat ditegakkan, begitu pula program dan kebijakan yang dihasilkannya. Dengan begitu, pemerintah berdasarkan hukum yang disepakati bersama tak hanya memiliki otoritas untuk berkuasa, melainkan juga memberikan sanksi berupa hukuman dan ganjaran bagi siapapun yang melanggarnya.
2. Fungsi perwakilan politik
Fungsi ini terutama menjadi kebutuhan rakyat, baik untuk mengevaluasi maupun mengontrol perilaku pemerintahan dan program serta kebijakan yang dihasilkan. Pemilihan umum dalam kaitan ini merupakan mekanisme demokratis bagi rakyat untuk menentukan wakil-wakil yang dapat dipercaya yang akan duduk dalam pemerintahan.
3. Pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai mekanisme bagi pergantian atau sirkulasi elit penguasa tingkat daerah
Keterkaitan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan sirkulasi elit didasarkan pada asumsi bahwa elit berasal dari dan bertugas mewakili masyarakat luas atau rakyat. Secara teoretis, hubungan pemilihan umum dengan sirkulasi elit dapat dijelaskan dengan melihat proses mobilitas kaum elit atau

¹¹⁹Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2014, h.79.

nonelit yang menggunakan jalur institusi politik, dan organisasi kemasyarakatan untuk menjadi anggota elit tingkat nasional, yakni sebagai anggota kabinet dan jabatan yang setara. Dalam kaitan itu, pemilihan umum merupakan saran dan jalur langsung untuk mencapai posisi elit penguasa. Dengan begitu diharapkan selama pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat berlangsung pergantian atau sirkulasi elit penguasa tingkat daerah secara kompetitif dan demokratis.

4. Sebagai sarana pendidikan politik bagi rakyat
Pemilihan umum merupakan salah satu bentuk pendidikan politik bagi rakyat yang bersifat langsung, terbuka dan massal, yang diharapkan bisa mencerdaskan pemahaman politik dan meningkatkan kesadaran masyarakat tentang demokrasi.¹²⁰

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung dalam perspektif filosofis pada dasarnya merupakan proses lanjut dari keinginan kuat untuk memperbaiki kualitas demokrasi di daerah-daerah yang sedang dimulai. Pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan dapat melahirkan pemimpin yang kredibel dan didukung oleh masyarakat.¹²¹

Secara normatif, berdasarkan ukuran-ukuran demokrasi, pilkada langsung menawarkan sejumlah manfaat bagi pertumbuhan, pendalaman dan perluasan demokrasi lokal yaitu :

1. Sistem demokrasi langsung melalui pilkada langsung akan membuka ruang partisipasi yang cukup luas bagi masyarakat dalam proses demokrasi dan menentukan kepemimpinan politik di tingkat lokal dibandingkan sistem demokrasi perwakilan yang lebih banyak meletakkan kuasa untuk menentukan rekrutmen calon di tangan segelintir orang di DPRD.

¹²⁰ Haris S, *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru, Sebuah Bunga Rampai*, Yayasan Obor Indonesia dan PPW LIPI Jakarta, 2015, h.44.

¹²¹ Syamsuddin Haris, *Op.Cit*, h.106

2. Dari sisi kompetisi politik, pilkada langsung memungkinkan munculnya secara lebih besar preferensi kandidat-kandidat yang bersaing serta memungkinkan masing-masing kandidat berkompetisi dalam ruang yang lebih terbuka dibandingkan ketertutupan yang sering terjadi dalam demokrasi perwakilan.
3. Sistem pilkada langsung akan memberi peluang bagi warga negara untuk mengaktualisasi hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepentingan elite politik.
4. Pilkada langsung memperbesar harapan untuk mendapatkan figure pemimpin yang aspiratif, kompeten dan legitimate. Karena melalui pilkada langsung, kepala daerah yang terpilih akan lebih berorientasi pada warga dibandingkan pada segelintir elite di DPRD. Dengan demikian, pilkada mempunyai sejumlah manfaat, berkaitan dengan peningkatan kualitas tanggung jawab pemerintah daerah pada warganya yang pada akhirnya akan mendekatkan kepala daerah dengan masyarakat.
5. Kepala daerah yang terpilih melalui pilkada akan memiliki legitimasi politik yang tinggi sehingga akan terbangun perimbangan kekuatan di daerah, antara kepala daerah dengan DPRD.¹²²

Pilkada langsung dipastikan membuka ruang partisipasi politik rakyat untuk mewujudkan kedaulatan dalam menentukan pemimpin di daerah. Tujuan ideal pilkada langsung antara lain terpilihnya kepala daerah yang

¹²² Suharizal, *Op. Cit.*, h.39.

terpercaya, memiliki kemampuan, kepribadian, dan moral yang baik. Idealnya kepala daerah terpilih adalah orang-orang yang berkenaan di hati rakyat, dikenal dan mengenal daerah, serta memiliki ikatan emosional kuat terhadap rakyat daerah.

Munculnya fenomena calon tunggal dalam pilkada serentak tahun 2015 di beberapa daerah di Indonesia bukan merupakan hal yang aneh dan baru dalam dunia internasional. Artinya bahwa, proses demokrasi politik melalui pemilihan umum dengan satu calon atau satu kandidat bukan berarti tidak mungkin untuk dilaksanakan. Canada merupakan salah satu negara yang menerapkan proses pemilihan dengan calon tunggal yang disebut dengan aklamasi. Prosesnya adalah anggota dikatakan dipilih atau dikembalikan secara aklamasi bila tidak ada calon lain yang maju pada pemilu dan tidak ada suara.¹²³

Berarti bahwa apabila diketahui hanya ada satu pasang calon dalam pemilu, maka diadakan aklamasi tanpa melangsungkan adanya pemilihan lagi. Apa yang terjadi dalam Pilkada serentak tahun 2015 dengan fenomena munculnya calon tunggal jika dipandang secara teoritis bukanlah merupakan hal yang dapat dikatakan tidak demokratis. Partisipasi merupakan poin yang utama pula dalam pelaksanaan demokrasi politik. Meskipun hanya ada satu pasangan calon dalam pilkada, proses pemungutan suara harus tetap dilaksanakan karena hak pilih masyarakat

¹²³ Wafia Silvi Dhesinta, "Calon Tunggal Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah", *Jurnal Cita Hukum*, Vol.4 No.1 (2021), h.99

merupakan kedaulatan rakyat yang keberadaannya dijamin oleh konstitusi. Jika hanya karena peserta pemilu diikuti oleh satu pasang calon dan pemilihan harus ditunda atau ditiadakan maka yang terjadi adalah pengabaian terhadap kebebasan hak pilih, baik hak pilih masyarakat untuk menentukan sendiri nasib daerahnya dan juga hak pilih pasangan calon untuk dipilih oleh masyarakat.

Meskipun secara teoritis kriteria demokrasi mensyaratkan adanya kompetisi dan partisipasi, namun keadaan-keadaan empirik tidak dapat dibatasi perubahan dan perkembangannya. Permasalahan aktual terkait demokrasi memang seringkali berbeda dalam beberapa dimensi penting yang dipengaruhi oleh sistem politik, budaya politik, dan lingkungan sosial ekonomi yang tiap negara adalah berbeda-beda. Apa yang terjadi di Indonesia khususnya pada Pilkada serentak dengan calon tunggal adalah salah satu terobosan bagaimana negara tetap berusaha mencoba menjaga kedaulatan rakyat melalui penentuan nasib mereka dengan cara memilih kepala daerah.¹²⁴

Sebagaimana sistem politik Indonesia, pemilu pun memerlukan demokratisasi lebih jauh dan sungguh-sungguh. Urgensinya, hakikat pemilu adalah proses politik yang menggunakan hak politik sebagai bahan baku untuk ditransformasikan menjadi kedaulatan negara, maka rakyat berpeluang untuk memperjuangkan nilai dan kepentingannya dengan

¹²⁴ Grendy A. A. Saweho1, Agustinus B. Pati, Franky Rengkung, "Calon Tunggal Dan Pilkada", *Jurnal Ilmu Hukum Administrasi*, Vol. 1 No. 1 Thn. 2023, h.17.

menggunakan hak politik dan hak lain yang tidak diserahkan sebagai kekuatan *bargain* atau tawar menawar dalam menghadapi penguasa atau pihak yang sedang berusaha untuk menjadi penguasa.¹²⁵ Peluang tersebut hanya terjadi jika pemilu mengalami demokratisasi, dengan batasan minimal dilakukan dengan memberikan peluang bagi kelangsungan tawar menawar politik yang saling menguntungkan bagi segenap pihak yang terkait.

Demokratisasi prinsip pemilihan umum sangat erat kaitannya dengan tujuan yang hendak dicapai. Tujuan pemilu semestinya diukur dengan tujuan kemerdekaan suatu negara di satu pihak, dari pihak lainnya diukur dengan fungsi-fungsi terselenggaranya pemilihan umum. Di bawah kendali demokrasi, pemilu menjadi wahana penggunaan dan perjuangan hak politik sehingga kedaulatan rakyat terwujud sebagai pengimbang dan pengontrol kedaulatan negara yang berasal darinya. Mekanisme pelaksanaan pemilu dan juga pilkada sebagai wahana optimalisasi hak politik rakyat, memerlukan dukungan mulai dari pelaksanaan, proses dan pengawasan. Semenjak reformasi dan terbukanya gerbang demokrasi pasca rezim orde baru yang otoriter, KPU menjadi lembaga pelaksana yang netral dan memastikan beroperasinya hak politik rakyat atau kedaulatan rakyat di dalam proses pemilu.

Fenomena calon tunggal adalah fenomena politik yang terbilang baru dalam pelaksanaan kontestasi pilkada. Calon tunggal pertama kali

¹²⁵ Arbi Sanit, *Reformasi Politik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2018, , h. 191.

muncul pada Pilkada tahun 2015. Bermula dari gugatan yang diajukan oleh Effendi Gazali. Pada dasarnya penggugat menyebutkan ada kerugian konstitusional bagi daerah yang hanya memiliki satu pasangan calon.¹²⁶

Penggugat pada prinsipnya mempersoalkan pasal yang menyebutkan bahwa: Dalam hal sampai dengan berakhirnya pembukaan kembali masa pendaftaran hanya terdapat 1 (satu) Pasangan Calon atau tidak ada Pasangan Calon yang mendaftar sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota menetapkan keputusan penundaan seluruh tahapan dan Pemilihan diselenggarakan pada Pemilihan serentak berikutnya (Pasal 89 ayat 4 PKPU No. 12 tahun 2015). Melalui putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 yang membolehkan adanya calon tunggal, maka babak baru proses pilkada khususnya berkaitan dengan lahirnya calon tunggal ini dimulai.

Awalnya kehadiran calon tunggal sebagai jalan konstitusional untuk mengatasi kebuntuan politik akibat hanya ada satu pasangan calon yang mendaftar, padahal masih banyak partai-partai yang memenuhi syarat untuk mendaftarkan calon.¹²⁷ Namun dalam perjalanannya calon tunggal mengalami peningkatan dari pilkada ke pilkada. Potret calon Tunggal dalam konfigurasi pilkada adalah bagian dari mandeknya proses kaderisasi tingkat

¹²⁶ Ryna Frensiska, "Perubahan istem Pemilihan Kepala Daerah: Implikasi Terhadap Calon Perseorangan Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia", *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 4 Nomor 1 Thn. 2024, h.190.

¹²⁷ Supriatmo Lumuan, "Pilkada Serentak, Fenomena Meningkatnya Calon Tunggal", diunduh melalui <https://www.kpu.go.id/berita>, diakses Senin 04 Agustus 2025 Pukul 21.00 Wib.

lokal. Padahal dalam demokrasi bukan hanya soal hak untuk memilih yang sangat fundamental, tetapi juga soal hak untuk dipilih yang tercermin dari proses pencalonan yang mampu menghadirkan banyak pilihan bagi publik. Namun, kehadiran calon tunggal dalam pilkada, adalah cermin di mana proses pencalonan tidak menggambarkan keinginan publik untuk mendapatkan calon lebih dari satu. Sebetulnya, lebih banyak calon dari sisi publik lebih menguntungkan, agar publik lebih punya banyak pilihan.

Peningkatan calon tunggal dapat kita lihat dari data Pilkada 2015 terdapat tiga daerah calon tunggal, tahun 2017 ada 9 daerah calon tunggal, tahun 2018 ada 16 daerah calon tunggal, tahun 2020 ada 25 daerah calon tunggal, dan 2024 ada 37 daerah calon tunggal.¹²⁸ Meningkatnya calon tunggal dalam pelaksanaan pilkada dari tahun ke tahun menunjukkan ada yang salah dalam proses kaderisasi dalam tubuh partai politik. Partai politik tidak lagi jadi organisasi yang secara spesifik mencetak kader-kader pemimpin di tingkat lokal. Kondisi ini membuat partai politik menjadi pragmatis dalam menentukan calon-calon yang akan ditawarkan kepada Masyarakat. Tampilnya Paslon tunggal dalam kontestasi pilkada menunjukkan sejumlah hal, antara lain pertama, kelemahan partai politik dalam karakter ideologisnya; kedua, kegagalan partai politik dalam menjalankan fungsi kinerjanya; dan ketiga, pragmatisme partai politik dalam kebijakannya.¹²⁹

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ Tony Yuri Rahmanto, "Calon Tunggal Dalam Perspektif Hak Memilih Dan Dipilih Di Provinsi Banten, Jurnal HAM Vol. 9 No.2 Thn. 2022, h.419.

Partai politik tidak lagi jadi produsen calon pemimpin di daerah, tetapi lebih hanya menjadi semacam “tumpangan” bagi siapa saja yang ingin merebut kuasa di tingkat lokal. Akibatnya, partai politik menjadi pragmatis dalam menentukan calon-calonnya. Tidak ada lagi pertimbangan kaderisasi dan ideologis dalam penentuan calon. Calon-calon yang memiliki sumber daya yang besar bisa menghimpun seluruh partai dalam proses pencalonan, sehingga muncullah calon tunggal. Tentu ini tidak boleh terus-menerus dibiarkan agar demokrasi kita tumbuh dengan baik dan berkualitas. Partai politik harus mengubah cara pandang soal pencalonan. Pertimbangan kaderisasi dan ideologis harus jadi pertimbangan yang penting dalam menentukan calon kepala daerah ke depan.¹³⁰

Perkembangan dinamika calon tunggal dalam pelaksanaan pilkada menjadi menarik untuk dibahas dan didiskusikan. Pertanyaannya apakah calon tunggal mencerminkan aspirasi publik atau malah mencerminkan upaya para elit lokal untuk menutup keran pencalonan karena kehadiran calon tunggal membuat publik berada di persimpangan untuk memilih, karena secara implisit memaksa publik untuk memilih calon tunggal tersebut.

Kemenangan kotak kosong dalam pilkada serentak 2024 menyoroti beberapa tantangan signifikan dalam pembenahan sistem politik dan pemilu di Indonesia. Fenomena ini patut menjadi perhatian, terutama dalam

¹³⁰ Ryna Frensiska, *Op.Cit*, h.191.

konteks penguatan demokrasi dan representasi politik yang lebih baik. Pertama, kemenangan kotak kosong menggambarkan ketidakpuasan masyarakat terhadap calon yang disajikan oleh partai-partai politik. Kedua, kondisi ini membuat diskusi lebih jauh tentang reformasi internal partai politik. Ketiga, adanya kemenangan kotak kosong mengindikasikan perlunya evaluasi terhadap regulasi pilkada.¹³¹

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka diajukan pengujian materi sejumlah pasal dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (UU Pemilihan Kepala Daerah/Pilkada) serta UU tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta (DKJ). MK menolak keinginan para Pemohon yang pada pokoknya meminta agar *blank vote*/kotak kosong tidak hanya diterapkan pada pilkada dengan pasangan calon (paslon) tunggal, tetapi juga diterapkan pada pemilihan yang diikuti lebih dari satu pasangan calon (paslon).

Para Pemohon perkara ini adalah Heriyanto (Pemohon I), Ramdansyah (Pemohon II), dan Raziv Barokah (Pemohon III). Menurut para Pemohon, pemilihan kandidat pasangan calon kepala daerah yang diusung saat ini tidak memperhatikan kehendak rakyat, melainkan mengutamakan pilihan elite partai politik. Para Pemohon menguraikan, bakal pasangan calon kepala daerah di sejumlah wilayah tidak diusung untuk kepentingan rakyat, melainkan hanya kepentingan penguasa.

¹³¹ Syamsuddin Haris, "Pilkada Langsung, Calon Tunggal, dan Masa Depan Demokrasi Lokal", *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 15, No. 2, Desember 2018, h.18.

Para pemohon pada pokoknya menginginkan ada fasilitasi terhadap keberadaan suara kosong atau *blank vote* dengan mengakui keberadaan kotak kosong di dalam surat suara bagi daerah yang memiliki dua atau lebih pasangan calon dan menyatakan suara kosong sebagai suara sah dan mempengaruhi keterpilihan dari hasil pilkada. Dalam petitumnya, para Pemohon meminta Mahkamah menyatakan Pasal 79 ayat (1) UU 1/2015, Pasal 94 UU 8/2015, serta Pasal 107 ayat (1) dan Pasal 109 ayat (1) UU 10/2016 bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai seperti yang dimohonkan para Pemohon untuk mengakomodasi ketentuan *blank vote* dalam pemilihan yang juga diikuti lebih dari satu pasangan calon.¹³²

Mahkamah Konstitusi (MK) menolak permohonan Perkara Nomor 125/PUU-XXII/2024. MK berpendapat ketentuan norma Pasal 79 ayat (1) dan Pasal 85 ayat (1) UU 1/2015 tentang Pilkada serta Pasal 94 UU 8/2015 dan Pasal 10 ayat (3) UU 2/2024 tentang Provinsi DKI telah ternyata tidak melanggar prinsip kedaulatan rakyat, prinsip negara hukum, prinsip pilkada yang demokratis, prinsip pemilihan yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, tidak pula menimbulkan ketidakpastian hukum dan tidak melanggar hak mengeluarkan pendapat, tidak melanggar hak kemerdekaan pikiran, dan tidak bersifat diskriminatif sebagaimana didalilkan para Pemohon. Karenanya pasal-pasal *a quo* tidak bertentangan

¹³² Mimi Kartika, Lulu Anjarsari P., Fauzan Febriyan, "Kotak Kosong Hanya Diterapkan Untuk Pilkada Calon Tunggal", diunduh melalui <https://www.mkri.id/berita>, diakses Senin 04 Agustus 2025 Pukul 21.00 Wib.

dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).

Dalam pertimbangan hukum MK, Ketua MK Suhartoyo mengatakan dalam pemilihan kepala daerah Indonesia merupakan salah satu negara yang menerapkan sejenis “blank vote” yaitu sejak 2015 melalui Putusan MK Nomor 100/PUU-XIII/2015. Dalam hal ini, model “blank vote” dimaksud diperintahkan oleh MK untuk diterapkan pada pilkada dengan calon tunggal. Menurut MK, “blank vote”/kotak kosong dalam calon tunggal menjadi sebuah pilihan meskipun bukan merupakan pilihan yang ideal karena menghilangkan makna kompetisi dan kontestasi dalam pengertian yang sesungguhnya. Karena itu, “blank vote” pada pemilihan dengan calon tunggal di Indonesia adalah jalan keluar terakhir demi menyelamatkan hak memilih warga negara yang terancam tidak dapat dipenuhi. Hal yang harus diutamakan adalah pemilihan dengan kompetisi yang sehat dengan lebih dari satu pasangan calon, sehingga tidak perlu ada “blank vote” sebagaimana pada calon tunggal.

Menurut MK, bagi negara Indonesia yang menghendaki adanya kompetisi dan kontestasi dalam pemilihan langsung, maka “blank vote” bukanlah pilihan yang ideal, karena yang diharapkan adalah adanya adu gagasan dan program dari para pasangan calon dalam kontestasi yang sehat. Sehingga terlihat keunggulan dan kekurangan masing-masing pasangan calon, yang akan menjadi pertimbangan masyarakat sebagai pemilih untuk dapat lebih cermat dan selektif dalam menentukan pilihan

yang cocok dengan kehendaknya. “Blank vote” atau kotak kosong hanya pilihan anti-mainstream yang jika dipilihpun hanya akan memperpanjang pros pemilihan. Karena itulah “*blank vote*” pada calon tunggal adalah jalan keluar dari kekosongan hukum yang terjadi, namun bukan menjadi pilihan yang ideal.

Dengan pertimbangan demikian, menurut Mahkamah dengan tidak adanya pilihan ‘blank vote’ dalam pemilihan kepala daerah dengan lebih dari satu pasangan calon tidak mengurangi hak memilih para Pemohon. Para Pemohon adalah pemilih yang telah terdaftar dalam DPT, sehingga jelas memiliki hak pilih yang tidak dapat dihalangi. Tidak ada hak pilih yang hilang atau terganggu dengan tidak adanya ‘blank vote’ pada pemilihan kepala daerah dengan lebih dari satu pasangan calon. Namun akan berbeda jika ‘blank vote’ tidak ada pada pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal, yang tanpa ‘blank vote’ maka pemilihan akan ditunda sa pemilihan berikutnya, sehingga tidak ada kontestasi yang dikehendaki sebagai sebuah sistem pemilihan.

Selain itu, menurut MK, memilih dan dipilih bukan merupakan kewajiban sehingga bagi pemilih yang menganggap tidak ada pasangan calon yang sesuai kehendaknya, tidak dapat dipaksakan untuk tetap memilih apalagi sampai dikenakan sanksi jika tidak memilih. Dalam hal ini, tentu MK sama sekali tidak bermaksud mendorong masyarakat untuk tidak memilih atau melepaskan haknya dalam pemilihan kepala daerah, apalagi dengan alasan tidak ada calon yang dikehendaki dan tidak ada “blank vote”

yang dapat dipilih, karena dengan memilih maka masyarakat telah berpartisipasi aktif pada proses politik yang merupakan tanggung jawab bersama. Partisipasi politik yang tinggi akan memberikan legitimasi lebih besar bagi pemerintahan yang dijalankan oleh calon terpilih, yang kemudian memberikan legitimasi pula pada kebijakan-kebijakannya yang akan mengikat semua masyarakat setempat tanpa terkecuali, baik yang memilih maupun tidak.

Menurut Mahkamah, terlepas dari benar atau tidaknya ihwal kartel politik yang menyebabkan persoalan sebagaimana yang didalilkan para Pemohon, persoalan demikian terletak pada awal tahap pemilihan yaitu pada proses penjaringan calon, yang seharusnya diselesaikan dengan memperbaiki proses pencalonan. Karena proses pencalonan bukan hanya tentang partai politik yang memiliki strategi dan manuver tertentu untuk mencapai tujuannya, namun juga terkait dengan figur/tokoh yang memiliki keinginan untuk maju dan memimpin daerah.¹³³

Sementara itu, MK menilai posita dan petitum permohonan para Pemohon terkait Pasal 107 ayat (1), Pasal 109 ayat (1) UU 10/2016 tentang Pilkada dan Pasal 10 ayat (2) UU 2/2024 tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta menjadi tidak jelas atau kabur (*obscur*). Ketidakjelasan demikian berakibat permohonan para Pemohon terhadap kedua norma *a quo* tidak memenuhi syarat formal permohonan yang diatur dalam Pasal 10 ayat (2) huruf b angka 3 Peraturan MK Nomor 2 Tahun 2021.

¹³³ Suha Qoriroh & Anna Erliyana, "Polemik Pemilihan Kepala Daerah Dengan Satu Pasangan Calon Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 100/PUU-XII/2015", *Law Journal*, Volume 5 No. 2, Januari 2022, h.179..

Berdasarkan uraian pengaturan hukum pemilihan Kepala Daerah dengan calon tunggal dan dihubungkan dengan teori penegakan hukum, maka Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dengan calon tunggal, meskipun diatur dalam peraturan perundang-undangan, menimbulkan berbagai permasalahan terkait dengan teori penegakan hukum, khususnya prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat. Dalam konteks penegakan hukum, Pilkada calon tunggal berpotensi melanggar prinsip dasar demokrasi yang menghendaki adanya pilihan yang beragam bagi pemilih.

Pilkada, sebagai bagian dari sistem demokrasi, seharusnya memberikan ruang bagi warga negara untuk memilih pemimpin mereka dari berbagai pilihan yang ada. Adanya calon tunggal dalam Pilkada dapat dianggap mengurangi hak pilih warga negara untuk menentukan pilihannya secara bebas dan adil, yang merupakan inti dari prinsip demokrasi.

Dengan demikian, meskipun Pilkada dengan calon tunggal diatur dalam peraturan perundang-undangan, hal ini tetap menjadi isu yang kompleks dalam konteks penegakan hukum dan demokrasi. Penting untuk terus melakukan evaluasi dan perbaikan agar Pilkada dapat benar-benar mencerminkan kedaulatan rakyat dan prinsip-prinsip demokrasi