

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia terdiri dari berbagai macam pulau tetapi menjadi satu bagian yang disebut Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sabang sampai Merauke menjadi saksi bahwa negara Indonesia memiliki berbagai jenis ragam budaya. Mereka menjadikan Bhineka Tunggal Ika sebagai alat pemersatu antara kaum satu dengan yang lainnya sehingga sampai saat ini Indonesia masih bertahan dalam suatu wadah yang disebut Negara Indonesia.

Negara memiliki peraturan tertinggi yang disebut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI 1945). UUD NRI 1945 sebagai konstitusi yang menjadi landasan dasar dalam menentukan suatu peraturan dan kebijakan. Di dalam UUD NRI 1945 menganut adanya kedaulatan negara yang mengacu pada masyarakat dan hukum sebagai objek. Kedaulatan yang dianut dalam UUD NRI 1945 adalah kedaulatan rakyat sekaligus kedaulatan hukum. Hal yang termaktub dalam alinea 4 UUD NRI 1945, “...maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang Undang Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat...”, hal itu juga ditegaskan dalam pasal 1 UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-

Undang Dasar, serta Negara Indonesia adalah negara hukum.¹ Dalam hal ini memang lebih menjelaskan secara tegas bahwa kedaulatan dimiliki oleh rakyat melalui amanah UUD NRI 1945.

Indonesia merupakan suatu negara demokrasi yang mengutamakan kepentingan rakyat di atas kepentingan lainnya baik individu maupun golongan. Demokrasi sendiri merupakan kekuasaan yang dipegang oleh rakyat (dari, oleh, dan untuk rakyat).² Demokrasi adalah sebuah bentuk sistem politik dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat yang dijalankan oleh pemerintah. Henry B. Mayo dalam bukunya *Introduction to Democratic Theory* memberi definisi bahwa sistem politik yang demokratis ialah dimana kebijaksanaan umum ditemukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.³

Menurut Sklar terdapat 5 (lima) corak atau model demokrasi yaitu, 1). Demokrasi Liberal, 2). Demokrasi terpimpin, 3). Demokrasi sosial, 4). Demokrasi Partisipatif, dan 5). Demokrasi Konstitusional dan dari segi pelaksanaannya ada 2 (dua) yaitu Demokrasi Langsung dan Demokrasi Tidak Langsung. Sedangkan Indonesia menggunakan Demokrasi Konstitusional, yaitu dengan mekanisme kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan negara

¹ Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusi Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012, hlm. 7.

² Berdasarkan pada teori baron montesque bahwa demokrasi merupakan kedaulatan tertinggi dalam suatu proses penyelenggaraan pemerintah pada suatu negara dengan sistem demokrasi itu sendiri.

³ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 7.

dan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan konstitusi yaitu Undang-undang Dasar 1945.⁴

Teori kedaulatan rakyat mengatakan bahwa tujuan negara itu adalah untuk menegakan hukum dan menjamin kebebasan daripada warga negaranya. Dalam pengertian bahwa kebebasan di sini adalah kebebasan dalam batas perundang-undangan, sedangkan undang-undang di sini yang berhak membuat adalah rakyat itu sendiri. Maka kalau begitu undang-undang itu adalah merupakan penjelmaan daripada kemauan atau kehendak rakyat. Jadi rakyatlah yang memiliki kekuasaan tertinggi atau kedaulatan.⁵ Kedaulatan rakyat (*Popular Sovereignty*) yang dimaksudkan kekuasaan rakyat sebagai tandingan atau imbangan terhadap kekuasaan penguasa tunggal atau yang berkuasa. Dalam hal ini ditarik garis pemisah yang tajam antara rakyat yang diperintah pada satu pihak dengan penguasa-penguasa masyarakat sebagai pemerintah pada pihak lain yang benar-benar berdaulat dan dalam hal ini ialah rakyat yang diperintah itu.⁶

Sebagai wujud dari ide kedaulatan rakyat, dalam sistem demokrasi harus dijamin bahwa rakyat terlibat penuh dalam merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta menilai pelaksanaan fungsi pengawasan. Pelaksanaan keterlibatan penuh rakyat tersebut haruslah diorganisasikan menurut UUD NRI 1945, tidak lagi diorganisasikan melalui institusi kenegaraan MPR layaknya ketentuan UUD NRI 1945 sebelum

⁴ Dikutip dari <http://www.pusakaindonesia.org/mengenal-sistem-demokrasi-pancasila/> diakses pada tanggal 7 Oktober 2016 pukul 13.47 WIB.

⁵ Suhino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta, Liberty, 2008, hlm. 161.

⁶ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Jakarta, Rajawali Pers, 2012, hlm. 188.

perubahan. Hal ini tentu membawa konsekuensi, oleh karena setiap lembaga negara atau jabatan publik tentu harus mendapatkan legitimasi dari rakyat yang berdaulat, maka bukan saja tugas dan wewenang jabatan itu harus diselenggarakan menurut undang-undang dasar, tetapi juga harus dipertanggung jawabkan kepada rakyat melalui prinsip akuntabilitas, transparansi, dan cara kerja yang partisipatoris.⁷ Setiap warga negara harus mendapatkan akses yang seluas-luasnya terhadap kinerja lembaga-lembaga negara, dan secara berkala lembaga-lembaga negara yang bersangkutan diharuskan menyampaikan laporan terbuka kepada masyarakat, dan yang tidak kalah pentingnya adalah kebebasan pers untuk mendapatkan informasi dan memberikan informasi itu kepada masyarakat luas.⁸

Demokrasi yang di usung bangsa Indonesia kian berkembang dan mendapat pujian dari berbagai negara atas keberhasilan Indonesia menjalankan sistem demokrasi. Keberhasilan demokrasi di Indonesia tidak lepas dari adanya reformasi politik ketatanegaraan tahun 1998, yang mana pada saat itu masyarakat berhasil menggulingkan kekuatan orde baru sehingga terjadi perombakan besar-besaran dalam bidang politik ketatanegaraan. Sedikit demi sedikit perubahan sistem politik yang mana sebelumnya dihuni oleh orang-orang orde baru, kini berubah dan mulai dihiasi oleh orang baru yang merupakan hasil dari pembaharuan demokrasi di Indonesia.

⁷ Ulfia Hasanah “Memaknai Hakikat Kedaulatan Rakyat Dalam Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Konstitusi* (PSHK Universitas Islam Indonesia), Volume II No.1, September 2013, hlm. 110-111.

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. BIP Kelompok Gramedia, Jakarta, 2007, hlm. 295.

Tahun 2004 merupakan lembaran sejarah baru bagi bangsa Indonesia. Pada waktu itu Indonesia pertama kalinya menyelenggarakan pemilihan presiden dan wakil presiden yang mana pemilihannya tidak lagi melalui parlemen yang dalam hal ini MPR melainkan presiden dipilih langsung oleh rakyat. Sistem serupa juga diterapkan pada pemilukada yang mana rakyat dari setiap daerah tersebut yang memilih langsung kepala dan wakil kepala daerah tersebut.

Dari sudut pandang hukum ketatanegaraan perubahan mekanisme pemilihan presiden dan wakil presiden, maupun pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dari sistem perwakilan ke sistem pemilihan langsung merupakan kemajuan yang signifikan dalam kehidupan berdemokrasi dan berkonstitusi dalam praktik ketatanegaraan Indonesia. Sistem perwakilan yang selama ini dipraktikkan saat pemilihan kepala daerah telah gagal menjalankan amanat konstitusi untuk terwujudnya ajaran kedaulatan rakyat dalam praktik ketatanegaraan. Sistem perwakilan dalam pemilihan kepala daerah begitu mudah direayasa, diintervensi, politik uang, tawar-menawar, dan penyimpangan-penyimpangan lainnya. Karenanya pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan menghasilkan figur kepemimpinan yang aspiratif, berkualitas, dan *legitimate*. Dengan pemilihan langsung ini akan lebih mendekatkan pemerintah dengan yang diperintah, dan akuntabilitas kepala daerah benar-benar tertuju pada rakyat.⁹

⁹ Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 49.

Tetapi, apabila dilihat dari sisi *substantive representation*, yaitu adanya para wakil rakyat yang *'acting in the best interest of the public'* (Pitkin,1967), upaya ini belum membawa perubahan yang cukup berarti. Kritik yang sering dikemukakan adalah, para wakil rakyat itu lebih mementingkan dirinya sendiri atau partai yang diwakilkannya. Dengan kata lain, sistem multipartai dan pemilu yang bebas dan adil pada kenyataannya masih menyisakan masalah *disconnect electoral*. Para wakil pada kenyataannya belum mampu *'acting in the best interest of the public'*.¹⁰

Pada 2013 lalu, sebuah lembaga riset merilis hasil survei yang menyatakan bahwa sikap apatis di tengah masyarakat muncul akibat maraknya penyalahgunaan wewenang yang dilakukan politikus partai politik. Buruknya kinerja lembaga politik menjadi faktor terbesar munculnya sikap apatisme masyarakat tersebut. Pada saat bersamaan, masyarakat juga semakin tidak memiliki kepercayaan kepada institusi-institusi politik dari mulai partai politik, politisi, menteri-menteri, DPR, dan presiden.¹¹

Menurut survei tersebut, sebanyak 67 persen respondennya mengaku tidak tertarik dengan segala hal yang berkaitan dengan politik. Survei tersebut menginformasi kebenaran teori Maria Oskarson bahwa apatisme politik bukan gejala tunggal melainkan terkait dengan struktur dan sekaligus merupakan dampak dari struktur. Apatisme berhubungan dengan rendahnya kepercayaan dan sekaligus ketertarikan masyarakat terhadap politik. Jadi,

¹⁰ Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia (Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru)*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 120.

¹¹ Tjahjo Kumolo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, Expose (PT Mizan Publika), Jakarta Selatan, 2015, hlm. 104.

apatisme merupakan keputusan sekaligus protes terhadap politik yang berlangsung.¹²

Buruknya kinerja partai politik Indonesia dalam melahirkan pemimpin-pemimpin yang cakap, baik di tingkat daerah maupun pusat menyebabkan citra partai politik di mata masyarakat semakin merosot. Rakyat tidak lagi percaya bahwa partai politik mampu memberikan solusi atas krisis kepemimpinan yang terjadi. Partai politik gagal melahirkan pemimpin bangsa yang mampu membawa Indonesia keluar dari krisis, partai politik justru turut berkontribusi dalam mencetak pemimpin yang korup. Selain itu partai politik juga tampaknya tidak membuka kesempatan yang luas bagi semua kalangan untuk mencalonkan diri sebagai pemimpin melalui mekanisme partainya. Oleh sebab itu muncul wacana di dalam masyarakat bahwa pemimpin itu tidak harus berasal dari partai politik. Beberapa kalangan mulai berfikir bahwa calon independen merupakan alternatif untuk melahirkan pemimpin selain dari partai politik. Pemimpin dapat berasal dari mana saja dan institusi apa saja asalkan orang itu mampu dan berkompeten membawa perubahan yang baik bagi bangsa.

Ketidakpercayaan masyarakat terhadap partai politik di negeri ini memunculkan gagasan pencalonan dari jalur perseorangan. Dari beberapa pemimpin yang ada sebelumnya mereka lebih cenderung untuk mempertahankan kekuasaannya dari pada untuk mensejahterakan rakyatnya. Selain itu sering kali pemimpin yang berasal dari partai politik lebih mementingkan kemenangan partainya pada pemilu yang akan datang dari

¹² *Ibid.*, hlm. 104.

pada menyelesaikan problematika yang ada. Ditambah lagi adanya isu-isu korupsi yang berada di kalangan partai politik yang menjadikan rakyat semakin tidak percaya dengan keberadaan partai politik pada saat ini.

Pada praktiknya calon kepala daerah perseorangan sudah diatur dalam Undang-Undang pilkada tetapi masih banyak kelemahan-kelemahan terhadap calon kepala daerah perseorangan. Calon perseorangan selalu diganjil dengan mekanisme pencalonan yang berat. Salah satu contohnya adalah ditetapkannya jumlah prosentase dukungan yang cukup berat bagi kepala daerah perseorangan. Hal ini busa mencatatkan amanah dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia bahwa dalam tafsirnya warga Indonesia berhak untuk mendapatkan perlakuan yang adil.

Dalam UU No 10 tahun 2016 tentang perubahan atas Undang-Undang nomor 8 tahun 2015 tentang perubahan atas Undang-Undang nomor 1 tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintahan pengganti Undang-Undang nomor 1 tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dalam pasal 41 ayat (1) dan (2) :

- (1) Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai calon gubernur dan calon wakil gubernur jika memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan :
 - a. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa **harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen)**.
 - b. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) jiwa sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa **harus didukung paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen)**.
 - c. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) jiwa sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa

harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen).

- d. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa **harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen).**
 - e. Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c dan huruf d tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/kota di Provinsi tersebut.
- (2) Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai calon Bupati dan calon Wakil Bupati serta calon Walikota dan calon Wakil Walikota, jika memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan :
- a. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa **harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen).**
 - b. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa **harus didukung paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen).**
 - c. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) jiwa sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa **harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen).**
 - d. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa **harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen).**
 - e. Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota.

Sedangkan jika dilihat dari Undang-Undang nomor 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dalam pasal 59 ayat (2a) dan (2b) :

- (2a) Pasangan calon perseorangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon gubernur/wakil gubernur apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan :
- a. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa **harus didukung paling sedikit 6,5 % (enam setengah persen).**
 - b. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa **harus didukung paling sedikit 5 % (lima persen).**

- c. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa **harus didukung paling sedikit 4 % (empat persen)**.
- d. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa **harus didukung sekurang-kurangnya 3 % (tiga persen)**.

(2b) Pasangan calon perseorangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon bupati/wakil bupati apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan :

- a. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa **harus didukung paling sedikit 6,5 % (enam setengah persen)**.
- b. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa **harus didukung paling sedikit 5 % (lima persen)**.
- c. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa **harus didukung paling sedikit 4 % (empat persen)**.
- d. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa **harus didukung sekurang-kurangnya 3 % (tiga persen)**.

Melihat dari undang-undang diatas dengan isi pasal yang berkaitan, adanya perbedaan persentase dukungan, persentase dukungan yang harus diperoleh oleh calon kepala daerah dari jalur independen naik sebesar 3,5 % (tiga setengah persen) dari ketentuan yang terdapat dari ketentuan undang-undang sebelumnya. Sehingga syarat untuk calon kepala daerah dari jalur independen menjadi lebih berat dari sebelumnya. Hal ini di buktikan dengan adanya pengajuan *Judicial Review* oleh Gerakan Nasional Calon Independen (GNCI) yang merasa dirugikan dengan berlakunya ketentuan pasal 41 ayat (1) dan (2). Alasan GNCI mengajukan kasus tersebut ke Mahkamah Konstitusi yang dalam pokok permohonan adanya penghitungan jumlah suara sah dari jumlah penduduk dan ada kenaikan 3,5 persen dari persyaratan sebelumnya.

Melihat pasal 28 D ayat (1) dan (3) Undang- undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) yang berbunyi :

- (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
- (3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

Penjelasan isi ayat diatas jelas bahwa setiap orang memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum serta memiliki hak yang sama dalam pemerintahan. Sedangkan pada realitanya proses pemilihan kepala daerah melalui jalur perseorangan memberatkan calon kepala daerah yang melalui jalur perseorangan dan secara tidak langsung calon yang maju melalui jalur perseorangan sedikit terhambat oleh peraturan yang berlaku, berbeda dengan jalur melalui partai politik yang prosesnya ada di internal partai politik. Artinya mekanisme menjadi calon kepala daerah jelas berbeda, calon kepala daerah lebih dimudahkan melalui partai politik yang prosesnya diinternal partai politik, berbeda dengan calon perseorangan yang harus memenuhi dukungan masyarakat terlebih dahulu. Dalam hal ini adanya perbedaan yang terlihat antara calon kepala daerah dari jalur partai politik dan jalur perseorangan, untuk calon kepala daerah dari jalur perseorangan terdiskriminasi oleh peraturan yang memberatkan salah satu calon.

Atas dasar fenomena tersebut, penulis tertarik untuk melakukan kajian yang lebih mendalam tentang politik hukum pengaturan jumlah persentase dukungan calon perseorangan dalam keikut sertaan Pemilihan Kepala Daerah (Studi Perbandingan menurut UU No.12 tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah dengan UU No.10 tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan untuk menjadi pedoman dalam pembahasan penulisan ini, antara lainnya adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana arah politik hukum pada kenaikan jumlah persentase dukungan dalam persyaratan bagi calon perseorangan dalam pemilihan kepala daerah?
2. Apa dampak kelebihan dan kekurangan dari kenaikan jumlah persentase dilihat dari partai politik dan calon perseorangan?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan latar belakang dan rumusan masalah di atas, maka dapat dibuat rumusan masalah tentang tujuan dari penelitian ini ialah:

1. Untuk mengetahui alasan kenaikan persentase dukungan dalam persyaratan bagi calon kepala daerah perseorangan.
2. Untuk mengetahui kelebihan dan kekurangan dari kenaikan jumlah persentase dilihat dari partai politik dan calon perseorangan.

D. Tinjauan Pustaka

1. Politik Hukum

Teori politik adalah bahasan dan generalisasi dari fenomena yang bersifat politik. Dengan perkataan lain, teori politik adalah bahasan dan renungan atas a). Tujuan dan kegiatan politik, b). Cara-cara menuju tujuan itu, c). Kemungkinan-kemungkinan dan kebutuhan-kebutuhan yang ditimbulkan oleh situasi politik tertentu, dan d). Kewajiban-kewajiban (*obligations*) yang diakibatkan oleh tujuan politik itu. Konsep-konsep yang

dibahas dalam teori politik mencakup; masyarakat, kelas sosial, negara, kekuasaan, kedaulatan, hak dan kewajiban, kemerdekaan, lembaga-lembaga negara, perubahan sosial, pembangunan politik, modernisasi, dan sebagainya.¹³

Dalam hukum teori politik sangat tergantung dengan subjek yang menjalankannya, sehingga muncul penjelasan tentang politik hukum. Politik hukum adalah arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan bangsa dan negara. Dapat juga dikatakan bahwa politik hukum merupakan upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian tujuan negara. Selain itu, politik hukum juga merupakan jawaban atas pertanyaan tentang mau diapakan hukum itu dalam perspektif formal kenegaraan guna mencapai tujuan negara.¹⁴ Di dalam pengertian sederhana tersebut, hukum ditempatkan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara sehingga pembuatan hukum baru atau pencabutan hukum lama oleh negara harus dijadikan langkah untuk mencapai tujuan negara. Meskipun di dalam pengertian tersebut hukum dikatakan sebagai alat, di dalamnya terletak hakikat supremasi hukum, sebab hukum sebagai alat di dalam pengertian itu adalah alat mencapai tujuan negara, bukan alat rekayasa politik (*political engineering*) seperti yang dikenal di dalam strategi pembangunan hukum yang ortodoks. Dengan demikian, supremasi hukum harus diartikan: meletakkan hukum sebagai sentral pengarah dan pedoman dalam upaya pencapaian tujuan negara melalui politik hukum nasional bukan

¹³ *Ibid.*, hlm. 43.

¹⁴ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta Utara, 2010, hlm. 15-16.

sebagai instrumen untuk mendukung kemauan eksekutif atau pemerintahan yang sedang berkuasa.¹⁵ Melihat definisi tersebut diatas bahwa kebijakan penyelenggaraan negara menentukan arah, bentuk serta isi hukum yang akan dibentuk, maka pengertian politik hukum menurut Padmo Wahyono berkaitan dengan hukum yang berlaku dimasa yang akan datang (*ius constituendum*).¹⁶

Menurut Satjipto Raharjo yang mengemukakan definisi politik hukum juga bahwa politik hukum adalah aktifitas untuk menentukan suatu pilihan mengenai tujuan dan cara-cara yang hendak dicapai untuk mencapai tujuan hukum dalam masyarakat, karena politik hukum diarahkan kepada *ius constituendum* yaitu hukum yang seharusnya berlaku.¹⁷

Sedangkan menurut Teuku Muhammad Radhie, dalam tulisannya berjudul “Pembahasan Dan Politik Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional” mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku diwilayahnya, dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun. Berdasarkan kata “hukum yang berlaku diwilayahnya” mengandung arti hukum yang berlaku saat ini (*ius constitutum*) dan kata-kata “arah perkembangan hukum yang harus dibangun” mengandung arti hukum yang berlaku dimasa mendatang. Dengan demikian definisi politik hukum menurut

¹⁵ Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 49.

¹⁶ Imam Syaukani-A. Ashin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 22.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 27.

Radhie mempunyai pengertian yang saling berkaitan antara *ius constitutum* dan *ius constituendum*.¹⁸

2. Demokrasi

Perkembangan Demokrasi di Indonesia yang merupakan negara hukum sangat beriringan dengan paham kerakyatan (kedaulatan rakyat). Secara bahasa, kata demokrasi berasal dari kata *demos* yang berarti rakyat, dan *cratein* yang berarti pemerintahan. Menurut M. Daurverger di dalam bukunya "*les Regimes Politiques*" demokrasi adalah cara pemerintah dimana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah adalah sama tidak terpisah-pisah yang artinya satu sistem pemerintahan negara dimana rakyat berhak untuk memerintah dan juga dipertintah.¹⁹ Maka legitimasi pemerintah adalah atas kemauan rakyat yang memilih dan mengontrol wakil-wakilnya dipemerintahannya disamping rakyat juga berhak untuk dipilih menjadi wakil rakyat itu sendiri.

Demokrasi dapat diartikan sebagai pemerintahan oleh rakyat dengan kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Pelaksanaannya dapat dilakukan secara langsung atau tidak langsung. Pelaksanaan yang dilakukan secara tidak langsung oleh rakyat didasarkan pada suatu sistem perwakilan. Ada yang menerjemahkan demokrasi merupakan bentuk pemerintahan rakyat, dimana rakyat ikut serta dalam pemerintahan (modergen). Pemerintahan rakyat itu dapat dilaksanakan dengan beragam cara. Pada masyarakat sederhana, demokrasi dilaksanakan secara langsung

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 6.

oleh rakyat. Sedangkan pada masyarakat modern, demokrasi dilaksanakan secara tidak langsung oleh rakyat.²⁰

Konsep demokrasi sendiri tidak dapat dipisahkan dari konsep negara hukum. Menurut Schelma, asas demokrasi merupakan salah satu asas atau unsur utama dari negara hukum. Lebih lanjut dijelaskan, dalam asas demokrasi pada suatu negara hukum terdapat sebuah asas turunan yang dapat membentuk sistem demokrasi yang ideal, yaitu adanya hak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum bagi seluruh rakyatnya.²¹

Pada bagian lain, Henry B. Mayo menyatakan demokrasi haruslah didasari oleh beberapa nilai, diantaranya, adanya jaminan terselenggaranya perubahan politik secara damai dalam masyarakat, menjamin tegaknya keadilan, serta mengakui dan menganggap wajar adanya keanekaragaman.²² Benang merah dari demokrasi yaitu rakyat sebagai pemegang kekuasaan, pembuat dan penentu keputusan dan kebijakan tertinggi dalam penyelenggaraan negara dan pemerintah serta pengontrol terhadap pelaksanaan kebijakannya baik dilakukan secara langsung oleh rakyat atau melalui wakilnya yang berada dilembaga perwakilan.²³

Kemudian demokrasi dalam UUD NRI 1945 menegaskan bahwa Negara Indonesia menganut prinsip kedaulatan rakyat. Dimana bahwa Kedaulatan Rakyat berada ditangan rakyat. Hal yang menjadikan bahwa indonesia merupakan negara yang menjadikan demokrasi sebagai aturan

²⁰ C.S.T. Kansil, *Memilih dan Dipilih*, Pradna Paramita, Jakarta, 1986, hlm. 8-9.

²¹ C.S Abdul Bari Azed, *Pemilu dan Partai Politik Di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 42-43.

²² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005, hlm. 61.

²³ PUSLIT IAIN Syarif Hidayatullah Jakarta, *Pendidikan Kewarganegaraan Demokrasi, HAM dan Masyarakat Madani*, IAIN Jakarta Press, Jakarta, 2000, hlm. 163.

dasar adalah di dalam UUD NRI 1945 pada pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa “*Kedaulatan adalah ditangan Rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang*”. Kedaulatan dalam bahasa Perancis *Souverainite*; dalam bahasa Inggris *Sovereignty*; dalam bahasa Latin *superanus*, yang berarti supremasi yang mengandung arti diatas dan menguasai segala-galanya.²⁴

3. Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan umum merupakan salah satu ciri negara yang memiliki kedaulatan. Dalam paham kedaulatan rakyat bahwa pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara adalah rakyat dan rakyat ikut menentukan sistem dan cara yang diselenggarakan sehingga aspek penyelenggaraan pemilihan umum harus dikembalikan kepada rakyat yang menentukan.

Pemilihan kepala daerah provinsi maupun kabupaten/kota, melalui ketentuan pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 dinyatakan bahwa “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih cara demokratis”. Pemilihan kepala daerah diatur dalam undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah yang digantikan undang-undang nomor 22 tahun 2007 menafsirkan bahwa “Kepala daerah dipilih secara demokratis” adalah dipilih langsung oleh rakyat.²⁵

Apabila dicermati sesungguhnya ketentuan di atas tidak menegaskan keharusan Gubernur, Bupati, dan Walikota harus dipilih melalui satu pemilihan yang dilaksanakan secara langsung. Akan tetapi, menurut Rozali

²⁴ Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat*, Penerbit Nusamedia, Malang, 2007, hlm. 9.

²⁵ A. Muktie Fadjar, *Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi*, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 101-102.

Abdullah, oleh karena daerah tidak dapat dipisahkan dari Negara Republik Indonesia, maka dalam pemilihan kepala daerah seharusnya sinkron dengan pemilihan presiden, yaitu secara langsung.²⁶

Setelah proses demokrasi berlangsung, ternyata muncul perdebatan yang mengatakan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung dianggap boros anggaran dan tidak seimbang dengan *cost* politik yang dikorbankannya.²⁷ Ditambah lagi adanya upaya perbandingan dengan mekanisme pemilihan DPRD, maka gagasan pemilihan secara langsung juga menarik untuk dikaji ulang. Dalam pemilihan kepala daerah belakangan ini, fenomena yang paling menonjol adalah banyaknya sengketa yang terjadi di Mahkamah Konstitusi, dan ini menjadi perkara paling banyak dalam sidang yang dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi itu sendiri.

E. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Objek dari penelitian ini adalah Politik Hukum Pengaturan Jumlah Persentase Dukungan Calon Perseorangan Dalam Keikut Sertaan Pemilihan Kepala Daerah (Studi Perbandingan menurut Undang-Undang 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah dengan Undang-Undang 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah)

2. Sumber Data Penelitian

²⁶ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Yang Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Rajawali Pers, Jakarta, 2005, hlm. 53.

²⁷ *Ibid.*

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer; bahan hukum sekunder; dan bahan hukum tersier.

a) Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah. Dalam penelitian ini meliputi:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah;
3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Kepala Daerah;

b) Bahan Hukum Sekunder, diartikan sebagai sumber hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari bidang tertentu, berupa buku-buku, makalah-makalah dan jurnal ilmiah yang berhubungan dengan obyek penelitian.

c) Bahan Hukum Tersier, diartikan sebagai sumber yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam penelitian ini berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, serta Kamus istilah Inggris-Indonesia.

3. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data melalui metode penelitian *library research* atau studi pustaka, yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepustakaan), baik berupa buku-buku, jurnal ilmiah, media massa dan internet serta referensi lain yang relevan guna menjawab berbagai rumusan permasalahan.

4. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan 2 (dua) model pendekatan. Pertama, pendekatan perundang-undangan karena bahan utama yang akan dianalisis adalah pengaturan jumlah persentase dalam persyaratan calon kepala daerah perseorangan. Pendekatan kedua, pendekatan konseptual karena salah satu bagian dari penelitian ini nantinya akan dimulai dengan mengidentifikasi prinsip-prinsip atau pandangan doktrin yang sudah ada untuk menganalisis alasan dan implikasi dari kenaikan jumlah persentase dalam persyaratan calon kepala daerah perseorangan.

5. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu mengumpulkan dan menyeleksi bahan hukum sesuai dengan permasalahan yang diteliti, kemudian dideskripsikan sehingga menghasilkan gambaran atau kesimpulan yang sesuai dengan keadaan sebenarnya sehingga mampu menjawab seluruh permasalahan yang ada.

G. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah pembahasan skripsi ini, maka disusun dengan sistematika penulisan yang terdiri dari empat bab, yaitu:

Bab I: Pendahuluan, dalam bab ini akan memberikan menggambarkan secara umum inti permasalahan di samping untuk memudahkan pembaca dalam memahami isi keseluruhan skripsi. Di dalam bab ini diuraikan mengenai permasalahan atau latar belakang. Perumusan masalah sebagai dasar dalam bab ini juga memberikan tujuan penelitian dan manfaat penelitian. Terdapat pula tinjauan pustaka, metode penelitian, dan pertanggungjawaban sistematika yang digunakan sehingga lebih memberikan gambaran fokus penelitian penulis terhadap penelitian ini.

Bab II: Tinjauan Pustaka, dalam bab ini akan diuraikan tentang teori umum yang akan digunakan penulis untuk mengkaji secara yuridis normatif untuk menunjang skripsi yang sedang penulis selesaikan. Penulis akan menjabarkan tentang politik hukum dalam negara demokrasi yang di dalamnya akan menjabarkan tentang politik hukum, pengaruh konfigurasi politik terhadap produk hukum, dan arah produk hukum dalam negara demokrasi.

Bab III: Tinjauan pustaka, dalam bab ini akan diuraikan tentang teori secara mendalam tentang kajian penulis untuk menjawab permasalahan yang sedang diselesaikan. Penulis akan menjabarkan tentang pemilihan kepala daerah dalam otonomi daerah yang di dalamnya menjelaskan tentang otonomi daerah, pencalonan kepala daerah, dan pemilihan kepala daerah.

Bab IV: Pengkajian dan analisis data, dalam bab ini penulis akan menjawab permasalahan dalam penulisan tugas akhirnya. Penulis akan mendeskripsikan data yang telah penulis peroleh, menjawab rumusan masalah tentang politik hukum pengaturan jumlah persentase calon perseorangan dalam keikutsertaan pemilihan kepala daerah dan dampak kelebihan dan kekurangan atas pemberatan jumlah prosentase dilihat dari partai politik dan calon perseorangan.

Bab V: Kesimpulan dan saran-saran dari penulis. Adapun isi dari kesimpulan adalah tentang jawaban dari rumusan masalah. Bagian kedua adalah saran. Saran merupakan rekomendasi penulis kepada dunia ilmu pengetahuan di bidang hukum khususnya Hukum Tata Negara. Penutup ini ditempatkan pada bagian akhir penulisan skripsi ini.

