

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Bahwa Indonesia adalah negara yang mempunyai dasar Pancasila adalah sebuah kenyataan yang diketahui oleh setiap warga Negara Indonesia. Bahwa konstitusi kita secara tegas telah menyatakan Dasar Negara Republik Indonesia adalah Pancasila juga tidak perlu diperdebatkan lagi. Tidak diubahnya Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), maka tidak berubah pula kedudukan Pancasila sebagai dasar filosofis bangunan Negara Indonesia.¹

Pancasila disebut sebagai dasar filsafat negara, *philosophische gronslag* dari negara mengandung konsekuensi bahwa dalam setiap aspek penyelenggaraan negara harus sesuai dengan nilai-nilai Pancasila.² Secara yuridis Pancasila sebagai dasar filsafat negara tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 aline IV yang berbunyi, "*Maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.*

Untuk itu, secara hukum menjamin pelaksanaan asas politik negara yang terkandung dalam dasar filsafat negara, bagi pelaksanaan dan penyelenggaraan negara. Ini terkandung dalam Empat Pokok Pikiran, yaitu pokok pikiran yang

¹ Alwi Wahyudi, *Hukum Tata Negara Indonesia dalam perspektif Pancasila Pasca Reformasi*, Pustaka Belajar, Yogyakarta, 2013, hlm 53.

² H. Kaelan, *Filsafat Pancasila, Paradigma*, Yogyakarta, 2002, hlm. 59.

ketiga dalam Pembukaan UUD 1945 sebagai berikut, “*Negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan atas kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan*”. Konsekuensinya negara Indonesia yang ditentukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945), harus berdasarkan pada kedaulatan rakyat dan berdasarkan atas permusyawaratan/perwakilan.³

Pemilihan kepala daerah (pilkada) merupakan agenda demokrasi untuk memilih kepala daerah yang diamanatkan oleh UUD NRI 1945. Berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945, pemilihan kepala daerah dilakukan secara demokratis. Berdasarkan teori demokrasi yang dikemukakan Abraham Lincoln bahwa demokrasi adalah sistem pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*democracy is government of the people, by the people, for the people*) yang kemudian kita kenal dengan demokrasi modern.⁴

Konstitusi mengamanatkan bahwa bentuk negara Indonesia merupakan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945. Negara Kesatuan Republik Indonesia menerapkan otonomi daerah, dimana negara terbagi-bagi menjadi berbagai provinsi dan kabupaten. Ketukan palu pimpinan DPR ketika mengesahkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah dentuman awal hidupnya sistem desentralisasi dalam struktur ketetaneagaan NKRI. Penerapan desentralisasi atau yang biasa disebut otonomi daerah, adalah nafas baru bagi setiap daerah untuk

³ H. Kaelan, *Filsafat Pancasila... Ibid*, hlm. 200.

⁴ <http://research.amikom.ac.id/index.php/SSI/article/view/6465> diakses pada tanggal 22 September 2015.

berkembang sesuai dengan cita-cita yang tidak tersampaikan pada rezim orde baru yang lalu. Otonomi daerah melepaskan beban ketergantungan dari kualitas sensitifitas pemerintahan pusat untuk bisa mendapatkan kesejahteraan yang adil dan merata. Otonomi daerah menjanjikan perkembangan yang pesat sesuai dengan adaptasi kebutuhan sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat yang “unik” di setiap masing-masing daerah di Indonesia. Otonomi daerah yang dianut Indonesia memberikan kebebasan bagi daerah untuk mengatur urusan mereka sendiri sesuai amanat undang-undang. Konsep otonomi daerah ini kemudian memberikan konsekuensi tentang pengaturan mengenai pemerintahan daerah salah satunya adalah pemilihan kepala daerah.

Semangat pelaksanaan otonomi daerah ini, tentu juga menghasilkan konsekuensi hukum dalam relasinya dengan pilihan politik demokrasi di Indonesia. Pada masa setelah reformasi dikeluarkannya produk hukum terkait dengan pemerintahan daerah yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah serta Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Kedua undang-undang tersebut memasukkan aturan pemilihan kepala daerah ke dalam materi muatan yang diatur. Kemudian, pada tahun politik 2014 dihasilkan produk hukum yang mengatur tersendiri mengenai pemilihan kepala daerah ke dalam bentuk undang-undang.

Diawali dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur khusus mengenai pemilihan kepala daerah. Akan tetapi undang-undang tersebut mendapatkan penolakan yang luas oleh rakyat, hal ini karena dianggap proses

pengambilan keputusan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak mencerminkan prinsip demokrasi. Pemerintah mengambil sikap dengan mengeluarkan Perppu No. 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota untuk mengembalikan prinsip demokrasi yang diinginkan masyarakat Indonesia. Terhadap Perppu No.1 Tahun 2014 tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015.

Aturan hukum terbaru yang dikeluarkan oleh legislaif dan pemerintah adalah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang merubah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. Beberapa materi muatan penting di dalam aturan hukum tersebut yang menjadi poin tambahan dalam pembahasan pemilihan kepala daerah yaitu mengenai pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak, persyaratan calon peserta, serta penetapan calon peserta.

Terkait penetapan calon peserta terdapat beberapa hal yang menarik untuk diperhatikan. Bahwa terhadap kewenangan Komisi Pemilihan Umum baik di tingkat provinsi maupun kabupaten hanya dapat menetapkan paling sedikit 2 (dua) pasangan calon gubernur atau wakil gubernur maupun pasangan calon bupati atau wakil bupati.⁵ Ketentuan tersebut dinilai oleh banyak kalangan masyarakat sebagai aturan terburu-buru atau merupakan kekhilafan dari para legislator. Hal ini juga berimplikasi langsung dan menjurus pada permasalahan

⁵ Lihat Pasal 51 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2015 dan Pasal 52 ayat (2) UU No.8 Tahun 2015.

dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang dijadwalkan pada 9 Desember 2015.

Permasalahan *pertama* yang merupakan salah satu “pertanyaan besar” adalah akankah gagasan pemilihan kepala daerah secara serentak tidak dapat dilaksanakan dipenghujung tahun 2015? Hal ini didasarkan pada Peraturan KPU Nomor 12 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota, dinyatakan bahwa Pasal 89 mengatur apabila pada masa akhir pendaftaran hingga dilakukannya perpanjangan masa pendaftaran pasangan calon hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon mendaftar maka KPU daerah menetapkan keputusan penundaan seluruh tahapan dan Pemilihan diselenggarakan pada Pemilihan serentak berikutnya. Hal ini juga diatur dalam Peraturan KPU No. 12 Tahun 2015, daerah yang memiliki calon kepala daerah kurang dari dua pasang harus menunda pelaksanaan hingga 2017.⁶

Penundaan pelaksanaan pilkada bagi daerah-daerah yang memiliki calon tunggal tidak akan mewujudkan ide baru pilkada serentak. Seperti dilansir harian republika bahwa berdasarkan data pencalonan pada 26-28 Juli lalu, terdapat 83 daerah berpotensi calon tunggal. Sebelumnya KPU telah memastikan terdapat 13 daerah yang dibuka kembali pendaftaran pada 1-3 Agustus 2015. Hal ini dikarenakan 12 daerah tersebut memiliki calon tunggal, sementara satu lainnya,

⁶ Lihat Peraturan KPU No 12 Tahun 2015

yakni Kabupaten Bolaang Mongondow Timur, tidak memiliki calon.⁷ Sehingga daerah-daerah yang memiliki calon tunggal dikhawatirkan tidak akan dapat mengikuti perhelatan demokrasi pada bulan Desember 2015.

KPU mengambil sikap dengan memperpanjang masa pendaftaran hingga 11 Agustus 2015, sebagaimana disampaikan media masa tanggal 10 Agustus 2015 terdapat 7 daerah yang masih memiliki calon tunggal yakni Kabupaten Tasikmalaya (Jabar), Kota Surabaya, Kabupaten Blitar, Kabupaten Pacitan (Jatim), Kota Mataram (NTB), Kota Samarinda (Kaltim) dan Kabupaten Timor Tengah Utara (NTT).⁸ Pada kondisi ini di pihak pemerintah terdapat dorongan untuk dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) untuk menangani permasalahan calon tunggal.⁹ Hal ini disampaikan menteri dalam negeri Tjahjo Kumolo yang mengaku telah menyiapkan Perppu sebagai salah satu opsi untuk mengatasi penundaan pilkada di sejumlah daerah.

Inisiatif pemerintah dengan mengeluarkan Perppu tersebut ditanggapi dengan cepat juga oleh pihak KPU bahwa Ketua KPU Husni Kamil Malik menyatakan Perppu yang hendak dikeluarkan pemerintah bukan menjadi kewenangan penyelenggara pemilu dan menegaskan kembali bahwa aturan penundaan sudah diatur dalam UU No. 8 Tahun 2015 sebagaimana dilansir Metro tv pada 10 Agustus 2015.¹⁰

⁷ Harian Republika, Sabtu 1 Agustus 2015 hlm 3

⁸ <http://jatim.metrotvnews.com/read/2015/08/10/419568/pilkada-ditunda-jika-di-tujuh-daerah-tetap-hanya-calon-tunggal>, diakses 10 Januari 2016

⁹ http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/08/150812_indonesia_kpu_tunda

¹⁰ <http://jatim.metrotvnews.com/read/2015/08/10/419568/pilkada-ditunda-jika-di-tujuh-daerah-tetap-hanya-calon-tunggal>, diakses 10 Januari 2016.

Pada kondisi demikian laporan data terbaru terkait dengan pendaftaran calon kepala daerah telah dipastikan hanya tiga daerah yang memiliki calon tunggal. Komisioner KPU Ida Budhiati pada tanggal 30 September 2015 menyampaikan bahwa ketiga daerah tersebut adalah Blitar, Jawa Timur; Timor Tengah Utara, Nusa Tenggara Timur; dan Tasikmalaya, Jawa Barat.¹¹ Meskipun hanya tersisa tiga daerah yang memiliki calon tunggal tidak menjadikan bahwa permasalahan yang timbul sudah terselesaikan. Diperlukan suatu konsep penyelesaian masalah untuk calon tunggal kepala daerah.

Permasalahan *kedua* yang muncul sebagai implikasi calon tunggal adalah mekanisme pemungutan suara bagi daerah yang memiliki calon tunggal. Effendi Ghazali mengajukan *judicial review* terhadap UU No. 8 tahun 2015 terkait dengan adanya calon tunggal yang dapat menyebabkan penundaan pilkada. Mahkamah Konstitusi dalam putusannya memberikan persetujuan untuk dilakukannya referendum dalam mekanisme pemungutan suara bagi calon tunggal pemilihan kepala daerah melalui Putusan MK Nomor 100/PUU-XIII/2015.¹²

Selanjutnya permasalahan *ketiga* yang harus dihadapi adalah mekanisme penyelesaian sengketa terhadap hasil pemilihan kepala daerah. Bahwa sengketa pemilihan terdiri atas sengketa antarpeserta atau sengketa antara Peserta pemilihan dan Penyelenggara pemilihan sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU.¹³ Untuk hasil pemungutan suara yang dilakukan apabila yang setuju kalah, maka *legal standing* berada di pasangan calon tunggal. Sedangkan apabila dalam proses

¹¹ <http://print.kompas.com/baca/2015/09/30/Kejar-Pilkada-2015%2c-Tiga-Kabupaten-dengan-Calon-Tu>, diakses 25 Oktober 2015

¹² Mahkamah Konstitusi, www.mahkamahkonstitusi.go.id

¹³ Lihat Pasal 142 UU no.8 Tahun 2015

referendum diketahui bahwa masyarakat tidak setuju dengan calon tunggal, maka perlu ditentukan lagi siapa yang dapat mengajukan gugatan hasil pilkada. Hal ini dikhawatirkan setiap orang dimungkinkan mengajukan gugatan atas perselisihan calon tunggal sebagaimana disampaikan Ketua MK Arief Hidayat pada 12 Oktober 2015.¹⁴ Kekhawatiran-kekhawatiran lain akan terus bermunculan mengingat aturan hukum UU No.8 Tahun 2015 tidak memberikan solusi serta antisipasi terhadap permasalahan yang akan terjadi.

Berdasarkan pemaparan tataran ideal pelaksanaan demokrasi serta realitas sosial yang terjadi di Indonesia mengenai calon tunggal kepala daerah dalam pemilihan kepala daerah serentak tahun 2015 menarik untuk dikaji dalam suatu penelitian. Bahasan pokok mengenai problematika hukum untuk mengkritisi pengaturan calon tunggal kepala daerah dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dan semangat untuk memberikan gagasan terbaik dalam penyelesaian permasalahan calon tunggal merupakan suatu ikhtiar dalam membangun bangsa.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis uraikan di atas, maka rumusan masalah pada skripsi ini adalah :

1. Bagaimana problematika hukum calon tunggal kepala daerah dalam pemilihan kepala daerah serentak tahun 2015 menurut Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota ?
2. Bagaimana upaya untuk mengatasi adanya calon tunggal kepala daerah dalam pemilihan kepala daerah serentak yang akan datang ?

¹⁴<http://m.detik.com/news/berita/3042575/mk-kaji-aturan-penyelesaian-sengketa-pilkada-yang-diikuti-calon-tunggal>, diakses 25 Oktober 2015.

C. Tujuan Penelitian

Sebagai tindak lanjut dari rumusan masalah yang telah ditetapkan di atas, maka tujuan dilakukannya perumusan masalah di atas dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui problematika hukum calon tunggal kepala daerah dalam pemilihan kepada daerah serentak tahun 2015 menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
2. Untuk mengetahui upaya mengatasi adanya calon tunggal kepala daerah dalam pemilihan kepala daerah serentak yang akan datang.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian di atas, maka hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan manfaat, adapun manfaat tersebut penulis kelompokkan menjadi dua, yaitu :

1. Secara Teoritis

- a. Sebagai usaha pengembangan ilmu pengetahuan ketatanegaraan khususnya yang berhubungan dengan sistem pemilihan kepala daerah yang diterapkan di Indonesia.
- b. Jika dianggap layak dan diperlukan dapat dijadikan salah satu referensi bagi peneliti berikutnya yang mengkaji permasalahan yang sama.

2. Secara Praktis

- a. Bagi Masyarakat, sebagai masukan bagi masyarakat untuk mengetahui tentang sistem pemilihan kepala daerah yang ada di Indonesia sehingga dapat mengetahui sistem pemilihan kepala daerah yang ideal dan dapat diterapkan di Indonesia.
- b. Bagi Pemangku Kebijakan, sebagai masukan bagi para pemangku kebijakan, baik itu eksekutif, legislatif maupun yudikatif agar dapat merevisi UU No.8 Tahun 2015 sehingga dapat diterapkan dalam pelaksanaan sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia.
- c. Bagi Penulis, adalah dalam rangka menyelesaikan studi Strata 1 (Ilmu Hukum) sebagaimana ketentuan di Universitas Islam Indonesia.

E. Tinjauan Pustaka

1. Teori Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi

Kedaulatan (*soverignty*) merupakan konsep yang biasa dijadikan objek dalam filsafat politik dan hukum kenegaraan.¹⁵ Di dalamnya terkandung konsepsi yang berkaitan dengan ide kekuasaan yang dikaitkan dengan negara (*state*). Dalam berbagai literatur politik, hukum, dan teori kenegaraan pada zaman sekarang, terminologi kedaulatan (*sovereignty*) pada umumnya diakui sebagai konsep yang dipinjam dari bahasa latin, *soverain* dan *superanus*, yang kemudian menjadi *sovereign* dan *sovereignty* dalam bahasa Inggris yang berarti penguasa dan kekuasaan tertinggi.¹⁶

¹⁵ Jimmly Asshidiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam konstitusi dan pelaksanaannya di Indonesia* dalam Jimmly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm 115

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Cet2. Jakarta: Sinar Grafika Offset. 2011, hlm.98.

Sehubungan dengan subjek kedaulatan, dalam sejarah pemikiran hukum dan politik, dikenal adanya lima teori atau ajaran tentang kedaulatan sebagai ide mengenai kekuasaan tertinggi. Kelimanya adalah (i) teori kedaulatan Tuhan, (ii) Teori kedaulatan Raja, (iii) teori kedaulatan negara, (iv) teori kedaulatan Rakyat, dan (v) Teori kedaulatan hukum.¹⁷ Kelima ajaran tersebut berkembang dalam teori dan praktek dalam sejarah pemikiran mengenai hukum dan negara. Sehingga dalam kurun waktu tertentu salah satu teori tersebut menjadi kosep ideal yang diterapkan dalam suatu negara. Akan tetapi tidak dapat dibantah bahwa teori kedaulatan rakyat merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan.¹⁸

Konsepsi demokrasi berasal dari kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Bahkan kekuasaan hendaklah diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat.¹⁹ Lebih lanjut M. Durverger di dalam bukunya, "*les Regimes Politiques*", demokrasi itu ialah termasuk cara pemerintahan dimana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah adalah sama dan tidak terpisah-pisah. Artinya satu sistem pemerintahan negara, yang dalam pokoknya, semua orang (rakyat) berhak sama untuk memerintah dan juga diperintah.²⁰

Di zaman modern sekarang ini, hampir semua negara mengklaim menjadi penganut paham demokrasi. Sekarang, konsep demokrasi itu dipraktikkan diseluruh dunia secara berbeda-beda dari satu negara ke negara lain.²¹ Dalam

¹⁷ Jimmly Asshidiqie, *Konstitusi.., Op.cit*, hlm 115.

¹⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm 237.

¹⁹ Jimmly Asshidiqie, *Konstitusi.., Op.cit*, hlm 70.

²⁰ Koencoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Bandung, Eresco, 1987, hlm 6 dalam Ni'matul Huda, *Hukum Tata... , Op.cit.*, hlm 242.

²¹ Jimmly Asshidiqie, *Konstitusi.., Op.cit*, hlm 141.

sistem kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi dalam suatu negara dianggap berada di tangan rakyat negara itu sendiri.

Terdapat hubungan yang sangat dekat antara konsepsi kedaulatan rakyat dengan konsepsi demokrasi. Bagir Manan menyatakan bahwa negara yang demokratis adalah negara yang menempatkan kekuasaan tertinggi pada rakyat.²² Pernyataan ini menjelaskan ada keterkaitan yang sangat erat antara demokrasi dan kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat diposisikan sebagai syarat bagi suatu negara yang hendak menganut sistem demokrasi.

Praktik paham demokrasi bagi suatu negara juga diterapkan oleh Indonesia. Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD menunjukkan bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*). Apalagi dalam Pasal 1 ayat (3) menegaskan bahwa Indonesia adalah Negara Hukum, konsekuensinya adalah bahwa segala hal dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk pelaksanaan kedaulatan rakyat haruslah diikuti dengan aturan hukum.

Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan (demokrasi). Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.²³ Oleh karena itu dalam praktek bernegara produk hukum yang dikeluarkan oleh negara harus didasarkan kepada kebutuhan dan kehendak rakyat.

²²Bagir Manan, Dikutip dari *Jurnal Konstitusi PSHK-FH Universitas Islam Indonesia*. Yogyakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Hlm.63

²³ Ni'matul Huda, *Hukum Tata..., Op.cit.*, hlm 245.

2. Hukum Hak Asasi Manusia

Hak asasi manusia adalah hak-hak yang dimiliki manusia semata-mata karena ia manusia. Umat manusia memilikinya bukan karena diberikan kepadanya oleh masyarakat berdasarkan hukum positif, melainkan semata-mata berdasarkan martabatnya sebagai manusia.²⁴ Artinya manusia dalam kondisi apapun dilahirkan dengan tidak berdasarkan pada kondisi fisik maka memiliki hak tersebut. Inilah kemudian yang dikenal sifat universal dari hak-hak tersebut.²⁵ Selain bersifat universal, hak-hak itu juga tidak dapat dicabut (*inalienable*). Artinya seburuk apapun perlakuan seseorang, ia tidak akan berhenti menjadi manusia dan karena itu tetap memiliki hak-hak tersebut. Dengan kata lain, hak-hak itu melekat pada dirinya sebagai makhluk insani.

Konsep kewajiban manusia (*human obligation*) disadari dan diakui sebagai penyeimbang atas pemahaman mengenai kebebasan dan tanggungjawab. Sementara itu, hak berhubungan erat dengan kebebasan, kewajiban berkaitan dengan konsep tanggung jawab.²⁶ Oleh karena itu terhadap hak-hak yang melekat pada manusia diperlukan suatu kewajiban dan tanggungjawab dari pihak lain untuk menjamin kebebasan itu.

Sesuai dengan prinsip “kontrak sosial” (*social contract*), maka setiap hak yang terkait dengan warga negara dengan sendirinya bertimbal-balik dengan

²⁴ Jack donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University Press, Ithaca and London, 2003, hlm 7-21 dalam Pusat Studi Hak Asasi Manusia UII, *Hukum Hak Asasi Manusia*, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2008, hlm 11.

²⁵ Pusat Studi Hak Asasi Manusia UII, *Hukum...,Ibid*.

²⁶ Jimmly Asshidiqqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Raja GrafindoPpersada, Jakarta, 2009, hlm 368.

kewajiban negara untuk memenuhinya.²⁷ Menurut John Locke kehadiran negara sebagai penerima kekuasaan dari rakyat mempunyai tujuan tertentu yakni melindungi kehidupan dan milik para warga masyarakat.²⁸ Sehingga negara diposisikan sebagai pemangku kewajiban terhadap pemenuhan hak asasi manusia.

Perubahan kedua UUD 1945 telah dilakukan perluasan materi hak asasi manusia dalam bab XA dengan judul Hak Asasi Manusia yang terdiri dari Pasal 28A sampai dengan 28J. Rumusan HAM yang masuk dalam UUD 1945 dapat dibagi kedalam beberapa aspek, yaitu:²⁹

- a. HAM berkaitan dengan hidup dan kehidupan;
- b. HAM berkaitan dengan keluarga;
- c. HAM berkaitan dengan pekerjaan;
- d. HAM berkaitan dengan kebebasan beragama dan meyakini kepercayaan;
- e. HAM berkaitan dengan kebebasan bersikap, berpendapat, dan berserikat;
- f. HAM berkaitan dengan informasi dan komunikasi;
- g. HAM berkaitan dengan rasa aman dan perlindungan dari perlakuan yang merendahkan derajat dan martabat manusia;
- h. HAM berkaitan dengan kesejahteraan sosial;
- i. HAM berkaitan dengan persamaan dan keadilan;
- j. HAM berkaitan dengan menghargai hak orang lain dan pihak lain.

Adanya pengaturan mengenai hak asasi manusia dalam konstitusi merupakan salah satu syarat negara hukum. Sebagaimana disampaikan A.V Dicey bahwa salah satu unsur *rule of law*³⁰ adalah adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (*a formula expressing the fact with us the law of constitution, the rules wick in foreigh countries naturally from parts of a contitutional code, are not the cource but the conseque of the rights of individuals as defined and enforced by the countries*). Sehingga dengan dilengkapinya jaminan dan perlindungan hak asasi

²⁷ Jimmly Asshidiqqie, *Pengantar...*, *Ibid.*, hlm 365.

²⁸ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2011, hlm 11.

²⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata...*, *Op.cit.*, hlm 87.

³⁰ S.F Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administarif di Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press, 2011, hlm.9.

manusia dalam UUD NRI 1945 maka dapat dikatakan bahwa cita negara Indonesia adalah demokrasi konstitusional (*constitutional government*).³¹

3. Sistem Pemilihan Kepala Daerah

Dalam konteks penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyebutkan bahwa, “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*” Dari sudut demokrasi, dalam arti fomal, otonomi daerah diperlukan dalam rangka memperluas partisipasi masyarakat di pemerintahan. Dari segi materiil otonomi daerah mengandung makna sebagai usaha mewujudkan kesejahteraan yang bersanding dengan prinsip negara kesejahteraan dan sistem pemancaran kekuasaan menurut dasar negara berdasarkan atas hukum.³²

Semangat pelaksanaan otonomi daerah ini, tentu juga menghasilkan konsekuensi hukum dalam relasinya dengan pilihan politik demokrasi di Indonesia. Sebelum tahun 2005, ketika berlaku Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Namun sejak berlakunya Undang-Undang 32 Nomor 2004 tentang Pemerintah Daerah, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pilihan politik yang demokratis harus disesuaikan dengan kebutuhan pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri. Pilihan politik yang demokratis untuk mendapatkan kepala daerah yang berkualitas dan didukung penuh oleh legitimasi rakyat sebagai anggota organ pelaksana otonomi

³¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata... , Op. cit.*, hlm 88.

³² Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusamedia, Bandung, 2009, hlm. 87

daerah. Sehingga, sesuai semangat demokrasi dalam pemilihan kepala daerah sebagai hasrat era reformasi, maka dipilihlah demokrasi langsung sebagai pilihan politik yang ditentukan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

Ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah secara langsung yang terdapat di dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 diganti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Dalam aturan baru mengenai pemilihan kepala daerah dipilih oleh DPRD. Akan tetapi pemerintah kemudian mengeluarkan Perppu No.1 Tahun 2014 untuk mengembalikan proses pengambilan keputusan melalui pemilihan langsung. Perppu No.1 Tahun 2014 kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Di tahun yang sama legislatif melakukan perubahan dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang merupakan aturan yang di dalamnya mengatur mengenai calon tunggal kepala daerah dalam pemilihan kepala daerah secara serentak di tahun 2015. Terdapat tahapan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah menurut Pasal 5 ayat (3) UU No. 8 Tahun 2015 yaitu,

- a. Pengumuman pendaftaran pasangan calon Gubernur dan calon wakil gubernur, pasangan calon bupati dan calon wakil bupati, serta calon walikota dan calon wakil walikota;
- b. Pendaftaran pasangan calon gubernur dan calon wakil gubernur, pasangan calon bupati dan calon wakil bupati, serta calon walikota dan calon wakil walikota;
- c. Penelitian persyaratan;
- d. Penetapan pasangan calon;

- e. Pelaksanaan kampanye;
- f. Pelaksanaan pemungutan suara;
- g. Perhitungan suara dan rekapitulasi hasil perhitungan suara;
- h. Penetapan calon terpilih;
- i. Penyelesaian pelanggaran dan sengketa hasil pemilihan; dan pengusulan pengesahan pengangkatan calon terpilih.

Terdapat beberapa perubahan dalam ketentuan hukum terbaru tersebut, yakni menghapuskan tahapan uji publik calon kepala daerah.

4. Relevansi Teori Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi, Hukum Hak Asasi Manusia, serta Sistem Pemilihan Kepala Daerah

Penerapan teori kedaulatan rakyat dan demokrasi tidak dapat serta merta dilaksanakan dalam suatu bernegara, khususnya di Indonesia. Hal ini dikarenakan, kekuasaan besar yang terdapat pada seluruh kehendak rakyat tidak dapat diakomodir secara menyeluruh. Di satu sisi, paham kedaulatan rakyat dan demokrasi di Indonesia pada praktiknya diselenggarakan dengan dasar negara hukum. Oleh karena itu, pelaksanaan kedaulatan rakyat haruslah diikuti dengan aturan hukum. Ciri penting dari negara hukum adalah adanya jaminan terhadap hak-hak asasi warga negara. Perlindungan dan pemenuhan hak asasi warga negara menjadi kewajiban penting bagi suatu negara.

Salah satu hak warga negara yang harus dipenuhi adalah hak politik. Perwujudan hak politik ini dilaksanakan dengan penyelenggaraan pemilihan untuk memilih kepala daerah. Oleh karena itu, untuk memberikan pemenuhan hak politik warga negara maka, penyelenggaraan pemilihan kepala daerah perlu diatur secara jelas untuk menjamin pemenuhan hak asasi tersebut. Sehingga, dapat diketahui bahwa salah satu manifestasi kekuasaan rakyat yang dijunjung tinggi dalam kedaulatan rakyat diharuskan memenuhi perlindungan hukum hak-hak bagi

warga negara yang salah satunya diwujudkan dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang tertib dan demokratis.

F. Definisi Operasional

1. Problematika

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia kata “problematika” adalah hal yang menimbulkan masalah; hal yang belum dapat dipecahkan; permasalahan.³³ Di literatur lain problematika bermakna permasalahan yang selalu terjadi perdebatan yang membutuhkan solusi dalam memecahkannya.³⁴

2. Calon tunggal kepala daerah

Istilah calon tunggal kepala daerah merupakan istilah yang muncul ketika dihadapkan pada kondisi tidak adanya peserta pemilihan kepala daerah lain kecuali satu pasang calon peserta pemilihan kepala daerah baik di tingkat provinsi maupun kabupaten. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 51 ayat (2) dan Pasal 52 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2015 bahwa KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota menetapkan paling sedikit 2 (dua) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota. Kondisi demikian diatur dan dinyatakan lebih lanjut dalam Pasal 89 ayat (4) Peraturan KPU No. 12 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota,

³³ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm 701.

³⁴ Tim Prima Pena, *Kamus Bahasa Indonesia*, Gita Media, Yogyakarta, 1999

“Dalam hal sampai dengan berakhirnya perpanjangan 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.”

G. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

- a. Problematika hukum terkait calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Merumuskan upaya untuk mengatasi adanya calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah yang terjadi di Indonesia.

2. Sumber Data Penelitian

Data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum yang terdiri dari:³⁵

- a. Bahan Hukum Primer, adalah bahan yang isinya bersifat mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah. Dalam penelitian ini terdiri dari:
 - 1) Undang-Undang Dasar 1945;
 - 2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.;
 - 3) Peraturan KPU No. 12 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan

³⁵Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung, 2014, hlm 66.

Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati,
Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota;

- 4) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 100/PUU-XIII/2015.
- 5) Peraturan Perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

b. Bahan Hukum Sekunder, adalah bahan hukum yang bersifat menjelaskan atau membahas bahan hukum primer, yang terdiri dari buku-buku literatur, jurnal, hasil penelitian dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.

c. Bahan Hukum Tersier, adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari:

- 1) Kamus Besar Bahasa Indonesia; 2) Kamus Inggris – Indonesia

3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini melalui studi pustaka dan studi dokumen, yaitu pengumpulan bahan hukum dengan mengkaji, menelaah dan mempelajari jurnal, hasil penelitian hukum dan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional yang berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, risalah sidang, dan literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

4. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan yang digunakan untuk menjawab rumusan masalah di atas, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menjawab rumusan

masalah yang telah dipaparkan sebelumnya. Hal ini dikarenakan tinjauan problematika hukum ditinjau dari peraturan perundang-undangan yang ada. Serta upaya yang ditawarkan dalam penyelesaian hukum dikaji dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

5. Analisis Bahan Hukum

Metode analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu bahan hukum yang diperoleh dari penelitian disajikan dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut: a. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian; b. Hasil klasifikasi bahan hukum selanjutnya disistematisasikan; c. Bahan hukum yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan kesimpulan nantinya.

H. Kerangka Skripsi

Untuk mempermudah pembahasan dalam penulisan, penelitian ini disusun dengan menggunakan sistematika sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, Merupakan bab yang memuat pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan umum Merupakan bab yang di dalam bagian ini penulis menyajikan teori serta konsep yang bersumber dari undang-undang maupun literatur-literatur mengenai konsep demokrasi, hukum Hak Asasi Manusia, serta sistem pemilihan kepala daerah.

Bab III Analisis dan Pembahasan, Merupakan bab, dimana penulis akan memaparkan hasil penelitian yang berupa problematika hukum dengan adanya calon tunggal kepala daerah ditinjau menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dan mengenai pengaturan ideal terhadap sistem pemilihan kepala daerah dikhususkan terkait memberikan solusi pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara serentak yang akan datang dengan calon tunggal kepala daerah di Indonesia.

Bab IV Penutup, berisi kesimpulan dari pembahasan tentang rumusan masalah yang dilakukan dengan komperhensif dan dilengkapi dengan saran sebagai bahan rekomendasai dari hasil penelitian

