

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai negara yang berdemokrasi hadir dengan perhelatan sejarah yang sangat panjang. Gagasan tersebut muncul dengan suatu pengharapan dapat melahirkan pemerintahan yang tidak sewenang-wenang terhadap warganya karena itu kekuasaannya dibatasi dan dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Seiring perkembangan kearah sistem ketatanegaraan yang lebih maju Undang-Undang Dasar 1945 telah mengalami beberapa kali amandemen. Hasil amandemen Undang-Undang Dasar 1945 tersebut telah membawa perubahan besar pada sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satunya adalah ketentuan yang menyangkut pemerintahan daerah<sup>1</sup> termasuk pula di dalamnya mekanisme pemilihan kepala daerah. Hal ini berimplikasi pula pada perubahan terkait dengan pengisian jabatan kepala daerah.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Dalam UUD 1945 sebelum diadakan amandemen pembagian daerah diatur dalam Pasal 18 yang menyatakan "*Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan UU, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.*" Dalam UUD 1945 tersebut tidak menyatakan pembagian daerah dalam bentuk yang bagaimana dan dengan nama apa, sepenuhnya diserahkan kepada UU organiknya. Adapun UUD 1945 hasil amandemen menggunakan asas penyelenggaraan pemerintahan dengan istilah otonomi dan tugas pembantuan. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 18 Ayat (2) yang menentukan bahwa "*Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*"

<sup>2</sup> Sebagaimana sejak kemerdekaan Indonesia, ketentuan mengenai pemerintahan daerah termasuk pula di dalamnya mekanisme pemilihan kepala daerah telah diatur dalam beberapa undang-undang, diantaranya yaitu mulai UU Nomor 1 Tahun 1945, UU Nomor 22 Tahun 1948, UU Nomor 1 Tahun 1957, UU Nomor 18 Tahun 1965, UU Nomor 5 Tahun 1974, hingga UU Nomor 22 Tahun 1999. Berdasarkan UU Nomor 1 Tahun 1945 bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan oleh dewan. Sementara itu menurut UU Nomor 22 Tahun 1948, kepala daerah dipilih oleh pemerintah pusat dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD. Hal ini berlanjut hingga muncul sistem pemilihan perwakilan yang dipraktikkan berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999. Sehingga secara keseluruhan sistem pemilihan kepala daerah sebelum amandemen menggunakan sistem perwakilan/demokrasi tidak langsung.

Dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa “*Gubernur, Bupati dan Walikota masing -masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*”. Bahwa frasa ‘dipilih secara demokratis’ bersifat luwes sehingga mencakup pengertian pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat ataupun oleh DPRD sebagai bentuk representasi rakyat seperti yang pernah dipraktekkan sebelumnya berdasarkan ketentuan undang-undang yang berlaku saat itu. Namun klausul ‘dipilih secara demokratis’ oleh pembentuk undang-undang kiranya diinterpretasikan secara paralel dengan proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di tingkat nasional, maka di daerah pun dapat dilakukan pilkada secara langsung. Dengan adanya perubahan proses pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden, maka proses pilkada dengan sistem perwakilan menjadi hilang relevansinya. Ini pula terdapat alasan yuridis bahwa memilih kepala daerah tidak lagi menjadi tugas dan wewenang DPRD.<sup>3</sup>

Esensi dari pilkada sesungguhnya adalah pemilu (pemilihan umum) yang bisa dikatakan sebagai manifestasi demokratisasi lokal. Adapun parameter demokrasi pilkada langsung yang dilaksanakan dapat terlihat melalui bentuk rekrutmen calon kepala daerah, misalnya ketentuan dari perundang-undangan yang memberi peluang kepada semua warga untuk melaksanakan *right to vote* dan *right to be candidat* secara adil. Sebagaimana tertuang dalam UUD 1945 Pasal 27 Ayat (1) mengatur bahwa “*Segala warga negara bersamaan kedudukan di dalam*

---

<sup>3</sup> Hilangnya tugas strategis DPRD ini dapat dilihat dalam Pasal 62 Ayat (1) dan Pasal 78 Ayat (1) UU No 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dalam undang-undang tersebut dijelaskan bahwa DPRD hanya diberi peran minimal yakni sebatas mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah. Lihat Suharizal. *Pemilukada: Regulasi, Dinamika, Dan Konsep Mendatang*. Jakarta : Raja Grafindo Persada. 2012 . h. 2.

*hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya*". Ketentuan inipun dipertegas lagi dalam Pasal 28D Ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "*Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan*".

Secara umum dalam pengisian jabatan kepala daerah menggunakan dua jalur. Pertama adalah melalui jalur partai politik. Hal ini sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Pasal 56 Ayat (2) yang berbunyi "*pasangan calon diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik*". Calon diajukan dari partai politik tertentu atau dari beberapa partai politik yang melakukan koalisi.

Jalur kedua melalui calon independen atau biasa disebut dengan calon perseorangan. Secara legal formal calon perseorangan muncul dalam pentas politik lokal setelah dikeluarkannya putusan Mahkamah Konstitusi No.5/PUU/V/2007<sup>4</sup> tentang pencabutan terhadap ketentuan Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang No 32 tahun 2004 yang menyatakan bahwa peserta pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Setelah adanya keputusan tersebut, calon perseorangan diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004. Saat ini undang-undang Pemerintahan Daerah termaktub dalam

---

<sup>4</sup> Dalam putusan yang dibacakan pada 23 Juli 2007, dari pengajuan uji materiil oleh Lalu Ranggalawe, anggota DPRD di Lombok Tengah, Nusa Tenggara Barat. Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa pilkada yang hanya membuka pintu bagi calon dari partai politik bertentangan dengan konstitusi. Dalam Pasal 27 Ayat (1) dan Pasal 28D Ayat (3) telah ditegaskan mengenai pengakuan hak asas untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Maju melalui pintu calon perseorangan telah dikonstruksikan sebagai bentuk jaminan dan pengakuan hak konstitusional warga negara dalam dunia politik.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Atas dasar putusan Mahkamah Konstitusi itu memberikan peluang bagi calon perseorangan untuk maju ke pilkada merupakan jawaban tepat guna membongkar hegemoni dan dominasi partai atau gabungan partai politik dalam pilkada. Dengan persyaratan yang cukup ketat seseorang dapat maju sebagai calon kepala daerah ke dalam kontestasi pilkada. Munculnya calon perseorangan ini merupakan kesempatan secara luas bagi masyarakat untuk terlibat langsung dalam proses pemilihan kepala daerah. Selain itu, peran rakyat dalam rekrutmen politik diharapkan bisa lebih ditingkatkan.

Kehadiran calon perseorangan atau independen sejatinya bukan hal baru lagi dalam pemilihan kepala daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota di Indonesia. Calon kepala daerah yang berangkat dari jalur perseorangan sudah mulai muncul sejak tahun 2006 sebelum peraturan dari pemerintah ada.<sup>5</sup>

Pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 tanggal 23 Juli 2007, pengkultusan partai politik sebagai ”kendaraan” menuju pencalonan kepala daerah mulai menurun. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut disambut dengan penuh semangat oleh para pendukung calon perseorangan. Sementara itu,

---

<sup>5</sup> Pertama kali hadir calon independen/perseorangan pada Pemilihan Kepala Daerah di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam, hal ini sesuai dengan UU Nomor 11 Tahun 2006. Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Nangroe Aceh Darussalam diikuti oleh pasangan calon independen/perseorangan yang pertama yakni Irwandi Yusuf dan M Nasir. Kemudian pada tahun 2007, pasangan Tengku Nurdin Abdurrahman dan Tangku Busmadar juga maju pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Bireun, Nangroe Aceh Darussalam melalui jalur perseorangan.

selanjutnya atas putusan Mahkamah Konstitusi No 60/PUU-XIII/2015<sup>6</sup> memutuskan mengenai calon perseorangan, mengabulkan sebagian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (UU Pilkada). Dengan dikabulkannya permohonan tersebut, calon kepala daerah secara perseorangan jika sebelumnya berdasarkan persentase penduduk kini cukup berdasarkan persentase daftar pemilih tetap (DPT).

Bagi calon perseorangan kepala daerah dan wakil kepala daerah, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa terhadap calon perseorangan yang bersangkutan harus dibebani kewajiban yang berkaitan dengan persyaratan jumlah dukungan minimal terhadap calon yang bersangkutan. Hal ini diperlukan agar terjadi keseimbangan dengan parpol yang disyaratkan mempunyai jumlah wakil minimal tertentu di DPRD atau jumlah perolehan suara minimal tertentu untuk dapat mengajukan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Dalam hal ini syarat jumlah dukungan bagi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah jalur perseorangan tidak boleh lebih berat daripada syarat parpol yang dapat mengajukan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Hal demikian dimaksudkan agar tidak terjadi ketidakadilan karena perolehan wakil di DPRD atau jumlah suara parpol didapatkan dalam suatu pemilihan umum yang biayanya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan Belanja Negara, sedangkan

---

<sup>6</sup> Mahkamah menilai hal demikian agar terdapat kepastian hukum yang adil sekaligus memenuhi prinsip persamaan di hadapan hukum dan tidak menghalangi hak memperoleh kesempatan sama dalam pemerintahan, maka basis perhitungan untuk menentukan persentase dukungan bagi warga negara yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah haruslah menggunakan jumlah penduduk yang telah mempunyai hak pilih. Dalam hal ini, direpresentasikan dalam DPT di masing-masing daerah yang bersangkutan dan DPT yang dimaksud adalah DPT pada Pemilu sebelumnya.

calon perseorangan harus mengumpulkan sendiri pernyataan dukungan calon pendukungnya. Demikian pula halnya syarat dukungan bagi calon perseorangan tidak boleh demikian ringan sehingga akan membuka kesempatan bagi orang-orang yang tidak bersungguh-sungguh yang pada gilirannya dapat menurunkan nilai dan citra demokrasi yang dapat bermuara pada turunnya kepercayaan rakyat terhadap pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Lebih lanjut, calon perseorangan yang akan terlibat dalam pemilihan kepala daerah harus memenuhi persyaratan sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 41 ayat (1) dan ayat (2) 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 yang menyebutkan bahwa :

- (1) Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur jika memenuhi syarat dukungan jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih dan termuat dalam daftar pemilih tetap pada pemilihan umum atau Pemilihan sebelumnya yang paling akhir di daerah bersangkutan, dengan ketentuan :
  - a. provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen);
  - b. provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap 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 yang termuat pada daftar pemilih tetap 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 yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen); dan

- 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 dimaksud.
- (2) Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota jika memenuhi syarat dukungan jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih dan termuat dalam daftar pemilih tetap di daerah bersangkutan pada pemilihan umum atau Pemilihan sebelumnya yang paling akhir di daerah bersangkutan, dengan ketentuan :
- a. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen);
  - b. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen);
  - c. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen);
  - d. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen); dan
  - e. jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota dimaksud.

Sekalipun calon perseorangan telah diberikan ruang untuk menggunakan haknya berdasarkan atas ketentuan prosedur yang harus dilalui, keikutsertaannya dalam pencalonan di pilkada yang notabene telah dijamin oleh peraturan perundang-undangan dalam kenyataannya calon perseorangan menghadapi beberapa problematika yang mengakibatkan minim perannya dalam pilkada selama ini. Salah satunya mengenai administrasi teknis pendaftaran bagi calon perseorangan dan verifikasi faktual dengan metode sensus atau menguji klaim atas dukungan pasangan calon perseorangan secara populasi yang harus dilalui dalam menggalang dukungan dari para pemilih.

Verifikasi dukungan bagi calon perseorangan dalam revisi UU Pilkada tahun 2016<sup>7</sup> akan memakai metode seperti sensus penduduk. Dalam pasal 48 diatur terdapat dua jenis verifikasi yaitu *pertama* adalah verifikasi administrasi yang dilakukan KPU tingkat provinsi/kabupaten/kota dibantu oleh Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) dan Panitia Pemungutan Suara (PPS) dengan waktu 14 hari. *Kedua*, adalah verifikasi faktual selama 3 hari dengan metode sensus dengan menemui langsung setiap pendukung calon yang menyerahkan KTP-nya. Jika pendukung calon tak bisa ditemui, maka pasangan calon diberi kesempatan untuk menghadirkan mereka di kantor PPS. Namun, jika pasangan calon tak bisa menghadirkan pendukung mereka ke kantor PPS, maka dukungan calon dinyatakan tidak memenuhi syarat. Aturan tambahan ini dinilai telah memperberat syarat dan membuat dukungan terhadap calon perseorangan rentan gugur.

Berdasarkan studi yang dilakukan oleh Skala Survei Indonesia (SSI) terhadap hasil Pilkada 2015 sebesar 35% menang 14,4%. Pilkada serentak di 264 wilayah seluruh Indonesia minim calon perseorangan. Sesungguhnya calon perseorangan diakomodasi dalam undang-undang sebagai upaya untuk memberikan calon pemimpin alternatif bagi masyarakat selain calon pemimpin dari partai politik. Namun, kiranya hal itu direduksi dengan kenaikan 3,5% hingga 6,5-10% tergantung jumlah penduduk. Sehingga calon perseorangan hanya muncul dari wilayah-wilayah dengan DPT (Daftar Pemilih Tetap) kecil, di DPT besar calon perseorangan cukup kesulitan memperoleh dukungan awal.

---

<sup>7</sup> Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota disahkan menjadi undang-undang. Pengesahan tersebut dilaksanakan tepat pada sidang paripurna di Kompleks Parlemen Senayan Jakarta pada Kamis, tanggal 2 Juni 2016.

SSI memperlihatkan sebanyak 77,8% calon perseorangan ada di wilayah yang memiliki jumlah DPT di bawah 500 ribu pemilih. Sementara sisanya, 22,2% ada di wilayah dengan jumlah DPT di atas 500 ribu pemilih. Dilihat berdasarkan pulau, calon perseorangan yang bisa memenangi kontestasi lebih banyak di luar Pulau Jawa. Ini karena wilayah-wilayah tersebut memiliki jumlah DPT relatif kecil dibandingkan dengan wilayah-wilayah Jawa. Dari seratus persen calon perseorangan yang menang (14,4%), mayoritas berada di wilayah yang memiliki jumlah DPT di bawah 600 ribu pemilih, kecuali satu wilayah, yakni Kabupaten Bandung. Di Pulau Jawa, tingkat kemenangan calon perseorangan sebesar 11,1%. Sedangkan di luar Pulau Jawa, tingkat kemenangan calon perseorangan sebesar 15,3%. Kemenangan calon perseorangan yang terbanyak ada di NTT (33,3%) dan di Pulau Kalimantan (22,2%).<sup>8</sup>

Selanjutnya dalam rekapitulasi pilkada 2017 dari keseluruhan jumlah wilayah penyelenggara pilkada, sebanyak 101 daerah hanya terdapat 3 kepala daerah terpilih dari jalur perseorangan di wilayah administrasi kabupaten yakni Pidie (Aceh), Boalemo (Gorontalo), dan Sarmi (Papua).<sup>9</sup>

Syarat dukungan atas pencalonan kepala daerah secara independen dinilai masih terlampaui memberatkan terutama bagi calon perseorangan yang berasal dari daerah dengan jumlah penduduk yang besar seperti di pulau Jawa.<sup>10</sup> Bahkan secara mendasar apabila dibandingkan dengan ketentuan persyaratan pencalonan dari jalur partai politik, maka persyaratan yang diajukan kepada calon

---

<sup>8</sup> Dikutip dari Republika Online edisi Sabtu, 27 Agustus 2016 (oleh Nurul S Hamami), diakses pada pukul 19.30 WIB.

<sup>9</sup> Data diperoleh dan diolah dari Komisi Pemilihan Umum yang tercover dalam rekapitulasi pilkada 2017.

<sup>10</sup> Sebagaimana dalam undang-undang pilkada bahwa calon perseorangan harus mengantongi 6,5% hingga 10% dukungan KTP berdasarkan Daftar Pemilih Tetap (DPT) di tiap-tiap daerah.

perseorangan terlihat tidak adil. Tentu saja ini dikhawatirkan mengurangi makna substantif terbukanya kesempatan bagi calon perseorangan. Dengan begitu, perlunya ditinjau kembali mengenai ketentuan syarat dukungan bagi calon perseorangan agar mampu terealisasi dengan baik sesuai dengan tujuan demokrasi yang menjamin hak-hak warga negara tanpa adanya diskriminasi.

Melalui pembahasan aturan diatas maka ini dinilai memberatkan calon perseorangan. Seolah-olah semangat undang-undang Pilkada tersebut tidak mendukung calon perseorangan untuk maju dalam proses pemilihan kepala daerah. Pada satu sisi, undang-undang telah memberikan ruang bagi calon perseorangan untuk terlibat dalam pilkada namun melalui undang-undang pula calon perseorangan dibebani persyaratan yang tidak seimbang dengan calon kepala daerah dari partai politik. Oleh sebab itu, perlu dikaji kembali persyaratan jumlah dukungan minimal dan acuan jumlah dukungan minimal bagi calon perseorangan maupun parpol.

Faktanya meskipun telah dijamin haknya dalam konstitusi sebagaimana Pasal 28D Ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan tentang hak konstitusional setiap warga negara dalam pemerintahan, akan tetapi undang-undang yang menjelaskan tentang partisipasi calon perseorangan dalam pencalonan kepala daerah kiranya memberikan hanya sedikit peluang. Bahkan dalam implementasinya mengalami banyak hambatan yang dilalui oleh calon perseorangan dalam keikutsertaannya di pencalonan kepala daerah di Indonesia. Sehingga pengaturan undang-undang tentang pemilihan kepala daerah dimana di dalamnya diatur pula tentang peluang pencalonan dari jalur perseorangan ini

sebenarnya belum menunjukkan adanya komitmen dalam mengakomodasi jalur kandidat kepala daerah di luar jalur partai politik. Hal ini sejatinya menggambarkan adanya fakta yang tidak sesuai dengan jaminan haknya dalam konstitusi dan tidak sejalan dengan sistem pilkada demokratis sebagaimana amanat Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945.

Oleh karena latar belakang permasalahan tersebut, penulis dalam penelitian ini membahas tentang telaah kritis terhadap persyaratan pencalonan kepala daerah jalur perseorangan dalam pilkada ditinjau dari Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 sebagai bentuk penyetaraan hak konstitusional dalam bidang politik dan pemerintahan serta sebagai bentuk implementasi asas demokrasi yang diberlakukan dalam proses pemilihan kepala daerah.

## **B. Rumusan Masalah**

Untuk membuat permasalahan menjadi lebih spesifik dan sesuai dengan titik tekan kajian, maka harus ada rumusan masalah yang benar-benar fokus. Ini dimaksudkan agar pembahasan hasil penelitian tidak melebar dari apa yang dikehendaki. Dari latar belakang yang telah disampaikan di atas, ada beberapa rumusan masalah yang bisa diambil sebagai berikut :

- 1) Bagaimana kajian kritis terhadap persyaratan pencalonan kepala daerah jalur perseorangan di Indonesia ?
- 2) Bagaimana bentuk rekonstruksi hukum terhadap persyaratan pencalonan kepala daerah jalur perseorangan agar tercapainya pilkada demokratis ?

### C. Tujuan Penelitian

- 1) Untuk menganalisis kajian kritis terhadap persyaratan pencalonan kepala daerah jalur perseorangan di Indonesia.
- 2) Untuk menemukan serta menguraikan tentang bentuk rekonstruksi hukum terhadap persyaratan pencalonan kepala daerah jalur perseorangan agar tercapainya pilkada demokratis.

### D. Kegunaan Penelitian

#### 1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis harapan penulis bahwa tesis ini dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu hukum sehingga bisa menjadi salah satu referensi pemikiran bagi para akademisi khususnya kajian ilmu hukum tata negara. Penjelasan dalam tulisan ini diharapkan mampu menjadi pembanding yang relevan terhadap para akademisi ilmu hukum dalam menilai bagaimana fenomena hak konstitusional calon perseorangan serta partisipasinya dalam pencalonan kepala daerah di Indonesia.

#### 2. Kegunaan Praktis

Secara praktis, tesis ini diharapkan mampu memberikan manfaat bagi para praktisi hukum tata negara dan politisi dalam peranannya memberikan penjelasan terkait kajian tentang hak calon perseorangan dalam pencalonan kepala daerah melalui proses penegakkan sistem hukum tata negara yang berlaku di Indonesia berdasarkan amanat konstitusi. Selain itu pula diharapkan dapat menjadi landasan *conceptual framework* dan *operational framework* dalam meningkatkan kualitas

kebijakan-kebijakan yang lebih baik, terutama yang berkaitan dengan hal-hal berpolitik bagi seluruh warga negara dalam konteks pencalonan kepala daerah jalur perseorangan dan tata kelola hukum ketatanegaraan di Indonesia.

### **E. Kajian Pustaka**

Terdapat beberapa studi yang terkait dengan pencalonan kepala daerah jalur perseorangan. Oleh karena itu, pembahasan tentang kajian pustaka ini difokuskan kepada pemerolehan informasi yang berupa data diharapkan dapat memberikan titik kejelasan dalam penelitian ini. Penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya diantaranya adalah Suharizal dalam bukunya *Pemilukada : Regulasi, Dinamika, Dan Konsep Mendatang*. Buku ini menjelaskan tentang sistem dan mekanisme pemilukada yang ideal, kajian Suharizal ini sangat terkait dan berguna bagi penelitian ini dalam menjelaskan dinamika serta teori perundang-undangan yang pernah berlaku di Indonesia terkait pemilihan kepala daerah.

Penelitian Amalia Herin Novita dalam jurnal ilmiahnya yang berjudul *Eksistensi Calon Independen Pemilihan Kepala Daerah Kota Malang Tahun 2013 (Studi Kasus Pasangan Dwi-Uddin)*, kajiannya mengenai fenomena calon perseorangan terkait politik hukumnya. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa *pertama*, munculnya paslon Dwi-Uddin di pilkada Kota Malang tersebut merupakan harapan besar terhadap perubahan peta dan struktur politik hukum artinya bahwa tanpa mesin parpol seseorang dapat memimpin pada tingkat daerah. *Kedua*, peran paslon jalur perseorangan itu dapat meningkatkan demokrasi dengan

memberikan hak bagi warga negara secara sama. *Ketiga*, perlunya strategi yang baik dalam menghimpun dukungan dari masyarakat. Hal itu pula yang dilakukan oleh pasangan Dwi-Uddin dengan menggunakan strategi pemenangan melalui metode kampanye. Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 59 ayat (2b) point 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, Malang sebagai salah satu daerah yang memiliki jumlah penduduk 822.253 pemilih maka untuk lolos verifikasi paslon Dwi-Uddin telah memenuhi dukungan minimal sebesar 4% dari 822.253 yakni sebanyak 32.890 pendukung. Lebih lanjut dalam penelitiannya, Amalia tidak menjelaskan secara spesifik dalam perspektif hukum tata negara melainkan studi kasus calon perseorangan di Malang ditinjau dari strategi politik pemenangan pasangan Dwi-Uddin.

*Kajian Yuridis Terhadap UU No.12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No.32 Tahun 2008 Mengenai Terbukanya Calon Perseorangan Dalam Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, karya ilmiah Catur Wido Haruni menyoroti fenomena calon perseorangan. Dalam hal ini, Catur mengambil permasalahan terkait bagaimana pengaturan calon perseorangan dalam pemilihan kepala daerah secara langsung menurut UU Nomor 12 Tahun 2008 serta problematika yang timbul dalam ketentuan-ketentuan tersebut. Dalam kesimpulannya dinyatakan bahwa persyaratan adanya dukungan 3% – 6,5% berdasarkan jumlah penduduk dinilai memberatkan karena presentase yang tinggi. Bahkan menurutnya, ketentuan tersebut justru menjadi penghalang bagi calon perseorangan untuk maju dalam pilkada. Selanjutnya Catur menjadikan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dan PKPU Nomor 5 Tahun 2008 sebagai landasan

hukum praktis KPUD untuk mengakomodir calon perseorangan dalam pelaksanaan pilkada. Penelitian ini tidak menjelaskan terkait undang-undang terbaru yakni Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang penyelenggaraan Pilkada. Meski demikian jurnal tersebut dapat penulis jadikan sebagai rujukan dalam mengkaji sejarah terbukanya peluang calon perseorangan pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5 Tahun 2007 yang kemudian melahirkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008.

Irma Fitriana Ulfah, Magister Ilmu Politik pada Program Pascasarjana Universitas Diponegoro dalam tesisnya *Calon Independen Dalam Pemilihan Di Kabupaten Pati Tahun 2011* sedikit banyaknya menjelaskan beberapa topik tentang fenomena pencalonan kepala daerah jalur perseorangan dengan mengambil lokasi di Pati. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa personalitas kandidat calon independen terkesan hampir sama dan tidak menonjol, sehingga tingkat elektabilitas calon independen relatif rendah. Oleh sebab itu menurutnya diperlukan memperkuat *image* calon khususnya pasangan calon independen sebagai salah satu faktor yang sangat mempengaruhi keberhasilan dalam pemilihan kepala daerah. Irma memfokuskan kepada gambaran peta politik serta analisis keikutsertaan calon perseorangan dalam pemilihan kepala daerah di Pati pada tahun 2011.

Berkaitan dengan tinjauan fenomena calon perseorangan dalam kajian hak asasi manusia, Ryna Frensiska dalam jurnal ilmiahnya *Perubahan Sistem Pemilihan Kepala Daerah : Implikasi Terhadap Calon Perseorangan Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia* memberikan gambaran mengenai landasan

keberadaan calon perseorangan dalam pilkada yakni untuk memenuhi hak asasi manusia. Dalam penelitiannya, Ryna mengambil dua permasalahan yakni bagaimana perubahan sistem pilkada di Indonesia dan bagaimana implikasi perubahan sistem pilkada tersebut bagi calon perseorangan dilihat dari perspektif HAM. Berdasarkan penelitian yang dilakukan Ryna menyimpulkan bahwa perbedaan acuan persentase jumlah dukungan antara calon perseorangan dan calon parpol memberikan kesenjangan yang lebih membebani calon perseorangan. Sehingga ketentuan yang berlaku belum secara total bisa memenuhi hak warga negaranya dengan menyediakan kesempatan yang sama. Disamping itu implikasi perubahan sistem pilkada justru menghambat pemenuhan salah satu prinsip hak asasi manusia dimaksud. Tentunya hasil penelitian Ryna ini akan membantu penulis dalam menganalisa terkait acuan hak konstitusional calon perseorangan.

Mengenai konstruksi yuridis mekanisme pemilihan kepala daerah seperti hasil penelitian dalam jurnal hasil penelitian Sri Pujiningsih dengan judul *Kajian Yuridis Terhadap Calon Perseorangan Dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. Penelitian ini memaparkan hubungan dan gejala politik terkait proses pengisian kepala daerah yang membawa konsekuensi atas pola partisipasi politik masyarakat dalam sistem pilkada. Jurnal ini lebih mengarah pada dinamika sistem pemilihan kepala daerah yang telah melalui sejarah panjang hingga lahir peluang calon perseorangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang merupakan ketentuan lebih lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi No.5/PUU-V/2007.

Sebagai acuan dalam menganalisa keterkaitan dan keberlanjutan terkait calon perseorangan ditinjau dari Undang-Undang Pemerintahan Daerah termasuk di dalamnya pengaturan mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, Ni Putu Eka Martini AR dalam karya ilmiahnya *Problematika Calon Independen Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah* menjelaskan hal-hal yang bersinggungan dengan prinsip landasan hukum pengaturan calon perseorangan berdasarkan Undang-Undang Pemda. Kesimpulannya bahwa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan dasar hukum pengaturan calon perseorangan. Sedangkan problematika yang dihadapi sebagai konsekuensi logis menjadi calon perseorangan yaitu tidak adanya mesin politik untuk mengakses pemilih, menanggung sendiri biaya politik, dan jika terpilih maka calon terpilih harus bisa mengatur keseimbangan kekuasaan dengan anggota legislatif karena tidak memiliki dukungan politik di legislatif. Penelitian ini menitikberatkan pada kajian landasan yuridis yang telah berubah (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 – kini menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016) sehingga mengenai substansi dalam hal persyaratan pencalonan bagi calon perseorangan juga tidaklah sama. Selain itu penulis lebih menitikberatkan pada analisis yuridis terkait ketentuan persyaratan calon perseorangan yang ter-cover dalam peraturan perundang-undangan yang dinilai tidak berjalan seiring dengan amanah konstitusi tentang asas demokrasi dalam pilkada. Namun, hasil penelitian Ryna ini akan membantu penulis dalam menganalisa dinamika pengaturan calon

perseorangan sejak Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah diberlakukan.

Beberapa penelitian diatas terdapat beberapa yang terkait dan tidak sepenuhnya terkait dengan objek kajian dari penelitian ini. Namun beberapa hal yang dapat dijadikan perbandingan dan rujukan guna penelitian, karenanya studi terdahulu tersebut sangat berguna melengkapi data kepustakaan yang menjadi acuan dalam mengkaji pokok penelitian penulis yang berjudul “Kajian Kritis Persyaratan Pencalonan Kepala Daerah Jalur Perseorangan Dihubungkan Dengan Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 Sebagai Upaya Rekonstruksi Sistem Pilkada Demokratis”.

## F. Kerangka Pemikiran

Analisis untuk menjawab permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian ini didasarkan pada teori berjenjang. Teori yang digunakan adalah teori konstitusi sebagai teori utama (*grand theory*), teori demokrasi sebagai teori madya (*middle theory*), dan teori hak sebagai teori terapan (*applied theory*).

### 1. Teori Konstitusi

Pada mulanya, kata “konstitusi”, berasal dari bahasa Perancis “*constituer*”, yaitu sebagai suatu ungkapan yang berarti membentuk. Oleh karena itu, pemakaian kata konstitusi lebih dikenal untuk maksud sebagai pembentukan, penyusunan atau menyatakan suatu negara.<sup>11</sup> Dengan kata lain, secara sederhana, konstitusi dapat diartikan sebagai suatu pernyataan tentang bentuk dan susunan

---

<sup>11</sup> Wirjono Projudikoro. *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*. Jakarta : Dian Rakyat. 1989. h. 10.

suatu negara, yang dipersiapkan sebelum maupun sesudah berdirinya negara yang bersangkutan.

Dalam bahasa Latin, kata konstitusi merupakan gabungan dari dua kata yaitu *cume* dan *statuere*. *Cume* adalah sebuah preposisi yang berarti “bersama dengan...”, sedangkan *statuere* berasal dari kata *sta* yang membentuk kata kerja pokok *stare* yang berarti berdiri sendiri. Atas dasar itu, kata *statuere* memiliki arti “membuat sesuatu agar berdiri atau mendirikan/menetapkan”. Dengan demikian bentuk tunggal (*constitutio*) berarti menetapkan sesuatu secara bersama-sama dan bentuk jamak (*constituciones*) berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan.<sup>12</sup>

Secara etimologis, konstitusi adalah segala ketentuan dan aturan mengenai ketatanegaraan (Undang-Undang Dasar, dan sebagainya), atau Undang-Undang Dasar suatu negara. Dengan kata lain, segala tindakan atau perilaku seseorang maupun penguasa berupa kebijakan yang tidak didasarkan atau menyimpangi konstitusi berarti tindakan tersebut tidak konstitusional (inkonstitusional).<sup>13</sup>

Dalam berbagai literatur hukum tata negara maupun ilmu politik kajian tentang ruang lingkup paham konstitusi (konstitusionalisme) meliputi :

- a) Anatomi kekuasaan tunduk pada hukum.
- b) Jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia.
- c) Peradilan yang bebas dan mandiri.
- d) Pertanggungjawaban kepada rakyat (akuntabilitas publik) sebagai sendi utama dari asas kedaulatan rakyat.

---

<sup>12</sup> Koerniatmanto Soetoprawiro. *Konstitusi : Pengertian dan Perkembangannya*. Pro Justitia. No 2 Tahun V. Edisi Mei 1987. h.28-29.

<sup>13</sup> Dahlan Thaib. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta : Raja Grafindo Persada. Cet XI. 2013. h.1.

Secara terminologi, konstitusi tidak hanya dipahami dengan arti yang sederhana itu. Konstitusi dipahami secara lebih luas, selain dikarenakan oleh kompleksitasnya permasalahan mendasar yang harus diatur oleh negara, juga dikarenakan oleh perkembangan pemikiran terhadap keilmuan dalam memahami konstitusi sebagai hukum dasar (*grundwet*) dalam suatu negara.

K.C. Wheare, salah seorang pakar konstitusi modern, dikutip dalam buku Jazim Hamidi yang berjudul Hukum Perbandingan Konstitusi dikemukakan bahwa “...it use to describe the whole system of government of a country, the collection of rules which establish and regulate or govern the government”. Konstitusi dalam pandangan Wheare tersebut di atas, selain dipahami sebagai istilah untuk menggambarkan keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara, juga sebagai kumpulan aturan yang membentuk dan mengatur atau menentukan pemerintahan negara yang bersangkutan.

Sementara itu, Jimly Asshiddiqie, mendefinisikan konstitusi sebagai hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim disebut Undang-Undang Dasar, dan dapat pula tidak tertulis. Hal tersebut tidak terlepas karena tidak semua negara memiliki konstitusi tertulis atau Undang-Undang Dasar. kerajaan Inggris misalnya tidak memiliki satu naskah Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis, namun biasa disebut sebagai negara konstitusional.

Konstitusi merupakan hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Meski demikian konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim disebut Undang-Undang Dasar dan dapat pula tidak

tertulis. Konstitusi juga bisa diungkapkan sebagai identitas suatu bangsa. Di Indonesia, Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis beserta nilai-nilai dan norma hukum dasar tidak tertulis yang hidup sebagai konvensi ketatanegaraan dalam praktik penyelenggaraan negara sehari-hari, termasuk ke dalam pengertian konstitusi atau hukum dasar (*droit constitutionnel*) suatu negara.

Dalam rangka pembatasan kekuasaan dalam negara, maka harus ada aturan main yang diwujudkan melalui seperangkat kaidah hukum yang dalam kehidupan bernegara dituangkan dalam sebuah konstitusi yang di dalamnya mengandung prinsip-prinsip negara hukum, demokrasi, pembagian kekuasaan dan pengakuan hak-hak asasi manusia.<sup>14</sup>

Menurut J.G. Steenbeek sebagaimana dikutip Sri Soemantri dalam disertasinya menggambarkan secara lebih jelas mengenai materi dari sebuah konstitusi yang pada umumnya berisi tiga hal pokok yaitu :

- 1) Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara;
- 2) Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental;
- 3) Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan secara fundamental.

Dengan materi muatan konstitusi tersebut maka konstitusi dimaksudkan untuk menentukan batas wewenang penguasa, menjamin hak rakyat dan mengatur jalannya pemerintahan di suatu negara. Konstitusi menjamin alat rakyat untuk konsolidasi kedudukan hukum dan politik. Seperti diketahui dalam Undang-Undang Dasar 1945 dengan tegas mengatur bahwa setiap warga negara berhak

---

<sup>14</sup> Dahlan Thaib. *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*. Yogyakarta : Liberty. 1993. h. 17.

memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Hal tersebut sejalan dengan ajaran oleh filsuf politik Amerika John Rawls yang menyatakan bahwa semua jabatan politik terbuka bagi setiap orang atas dasar persamaan hak.<sup>15</sup>

Oleh karena itu, hakekat dari Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi negara pada dasarnya adalah melindungi dan menjamin hak-hak warga negara menjadi pemegang kedaulatan negeri ini. Hal demikian pula yang tergambar dalam konstitusi Madinah yang telah meletakkan dasar pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia khususnya hak-hak asasi di bidang politik yang merupakan prinsip utama dalam sistem ketatanegaraan modern.

Kekuasaan tertinggi di tangan rakyat dibatasi dengan sendirinya oleh kesepakatan yang ditentukan secara bersama-sama yang dituangkan dalam rumusan konstitusi yang tersusun dan disahkan bersama. Itulah yang disebut dengan kontrak sosial antara warga masyarakat yang tercermin dalam konstitusi. Konstitusi itulah yang kemudian mengatur bagaimana kedaulatan rakyat disalurkan, dijalankan dan diselenggarakan dalam kegiatan kenegaraan dan kegiatan berpemerintahan sehari-hari.

Formulasi kandungan konstitusi Indonesia menunjukkan adanya pemikiran yang terdapat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang memegang peranan penting bagi pembentukan suatu negara modern yang demokratis. Kandungan itu mencakup empat pokok yaitu *pertama*; bahwa negara Indonesia adalah negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta mencakup segala paham golongan dan

---

<sup>15</sup> Charles F. Andrian. *Kehidupan Politik dan Pembahasan Sosial*. Yogyakarta : Tiara Wacana. 1992. h.19.

paham perseorangan. *Kedua*, bahwa Indonesia hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh warganya. *Ketiga*, bahwa negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat yang disebut sistem demokrasi. *Keempat*, bahwa negara Indonesia adalah negara yang berke-Tuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.<sup>16</sup>

## 2. Teori Demokrasi

Secara etimologis, demokrasi berasal dari dua kata yaitu *demos* dan *cratein* (bahasa Yunani). *Demos* diartikan sebagai rakyat dan *cratein* berarti pemerintahan. Karena itulah secara sederhana demokrasi dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat.<sup>17</sup>

Gagasan demokrasi ini sejalan dengan pengertian kedaulatan rakyat (*people's sovereignty*). Istilah kedaulatan rakyat sendiri sangatlah populer dan biasa digunakan di dalam konstitusi negara-negara Eropa Timur, adapun di negara-negara Eropa Barat dan Anglo Amerika lebih populer dengan menggunakan istilah demokrasi. Akan tetapi, pada dasarnya kedua istilah ini menunjuk pada pengertian yang serupa yaitu bahwa kekuasaan yang tertinggi ada pada dan berasal dari rakyat atau *from the people, by the people and for the people*.

Asas demokrasi sebagaimana Robert Dahl dalam bukunya Miriam Budiardjo mengemukakan lima kriteria demokrasi sebagai sebuah ide politik dan bagaimana suatu pemerintahan disebut demokratis. *Pertama*, berjalannya

<sup>16</sup> Jimly Asshiddiqie. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta : Sinar Grafika. Cet II. 2011. h.52.

<sup>17</sup> Sri Soemantri M. Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara. NV. Jakarta : Rajawali. 1981. h. 25, dikutip dalam buku Dian Bakti Setiawan. *Pemberhentian Kepala Daerah : Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan Di Indonesia*. Jakarta : Raja Grafindo Persada. 2011. h.15.

pemerintahan suatu negara berdasar atas hukum yang ditegakkan seperti misalnya konstitusi, hak asasi manusia, undang-undang, dan pengadilan yang bebas serta tidak memihak. *Kedua*, berjalannya roda pemerintahan berada dibawah kontrol yang nyata dari masyarakat. Disini partisipasi politik masyarakat yang tinggi sangat diperlukan. *Ketiga*, adanya pemilihan umum (pemilu) yang bebas, berkala, dan memungkinkan mayoritas penduduk ikut memilih dan dipilih. *Keempat*, adanya prinsip mayoritas, yaitu disahkannya pengambilan secara mufakat, bila dalam pemilihan tidak tercapai dengan suara terbanyak. *Kelima*, adanya jaminan terhadap hak-hak demokratis masyarakat sipil baik dalam bidang politik, ekonomi, sosial, serta budaya.

Dari beberapa hal yang diungkapkan oleh Dahl tersebut, poin penting yang dapat diambil terkait demokrasi prosedural dalam pemilihan kepala daerah adalah pada pernyataan pertama dan kedua. Demokrasi prosedural disini memiliki kaitan yang erat terhadap pemilihan umum termasuk dalam pemilihan kepala daerah yang juga dilakukan secara langsung dan bersifat umum.<sup>18</sup> Dahl berpendapat bahwa terdapat tujuh prinsip mendasar sebuah negara bisa disebut sebagai negara yang demokratis. Prinsip tersebut meliputi pejabat yang dipilih, pemilihan yang bebas dan adil, hak pilih mencakup semua orang, hak untuk dipilih atau menjadi calon suatu jabatan, kebebasan mengungkapkan pendapat diri baik secara lisan maupun tulisan, adanya informasi alternatif, dan adanya kebebasan untuk membentuk asosiasi.

---

<sup>18</sup> Miriam Budiardjo. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta : Gramedia Pustaka. 2008. h.109.

Demokrasi merupakan gagasan bermasyarakat yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan (kekuasaan). Robert Dahl menyatakan :

“...*there is no democratic theory...there are only democratic theories.*”<sup>19</sup>

Demokrasi merupakan integrasi dari gagasan, prosedur dan praktik yang saling bersinergi satu sama lain. Dalam hal kajian hak calon perseorangan saat pemilihan kepala daerah sesungguhnya ini merupakan suatu bentuk prinsip demokrasi yang berlaku di Indonesia dengan terjaminnya hak politik seseorang. Atas dasar ketentuan inilah maka proses memperjuangkan hak-hak politik bagi warga negara untuk bisa memilih dan dipilih tidak berhenti hanya pada calon perseorangan yang lahir ketika berlangsungnya pemilihan kepala daerah.

### 3. Teori Hak Asasi Manusia

Hak asasi diartikan sebagai hak dasar atau hak pokok, juga sering disebut sebagai hak kodrat, hak dasar manusia dan hak mutlak (*natural rights, human rights, fundamental rights*). Peter Davies menyebut bahwa dalam diri setiap individu manusia ada hak-hak asasi tertentu yang tidak dapat dihilangkan.<sup>20</sup>

Mengenai hak-hak dasar, R.H. Soltau mengemukakan bahwa :

“... *most adults in most countries have a right to vote, to be elected and to hold official positions.*”<sup>21</sup>

(“... hampir semua orang dewasa di hampir semua negara mempunyai hak untuk memberikan suara, untuk dipilih dan untuk memegang jabatan-jabatan penting.”)

<sup>19</sup> Robi Nurhadi. Demokratisasi Prosedural dalam Pilkada Jakarta. Jurnal Politik Vol. I. 2008. h. 2

<sup>20</sup> Ahmad Sukardja. *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*. Jakarta : Sinar Grafika. 2012. h. 189.

<sup>21</sup> R.H. Soltau. *An Introduction To Politics*. London : Lowe and Brydone (Printers) Limited. 1951. h. 135.

Dalam hal ini, Hans Kelsen menyatakan bahwa yang dimaksud dengan hak hukum sebagai berikut :

*“... as an interest protected by the legal order, or a will recognized and made effective by the legal order.”<sup>22</sup>*

(“... sebagai kepentingan yang dilindungi oleh tatanan hukum, atau kehendak yang diakui dan dibuat secara efektif oleh peraturan hukum.”)

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, yang dimaksud dengan HAM adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Kuasa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

Berdasarkan ketentuan dari seluruh konstitusi yang berlaku di Indonesia dapat dikatakan bahwa konseptualisasi HAM telah mengalami proses dialektika yang serius dan panjang. Pentingnya pengaturan HAM dalam konstitusi menggambarkan komitmen atas upaya penegakan hukum dan HAM di Indonesia, termasuk pula dalam hak-hak politik yang dijamin dan dilindungi dalam konteks warga negara.

Hak sipil dan politik telah diatur dalam Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik yang ditetapkan oleh Resolusi Majelis Umum 2200 A (XXI) tanggal 16 Desember 1966, yang kemudian diratifikasi oleh Indonesia ke dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Hak-Hak Sipil dan Politik. Partisipasi politik sebagai hak asasi manusia sebagaimana Kovenan Internasional

---

<sup>22</sup> Hans Kelsen. *General The of Law and State*. New York : Russel and Russel. 1961. h. 78.

Hak-Hak Sipil dan Politik yang ditetapkan oleh Resolusi Majelis Umum PBB 2200 A (XXI) dalam Pasal 25 menentukan bahwa :

Setiap warga negara harus mempunyai hak dan kesempatan, tanpa perbedaan apapun sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 dan tanpa pembatasan yang tidak layak untuk :

- a) Ikut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, baik secara langsung ataupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas;
- b) Memilih dan dipilih pada pemilihan umum berkala yang murni dan dengan hak pilih yang universal dan sama, serta dilakukan melalui pemungutan suara secara rahasia untuk menjamin kebebasan menyatakan keinginan dari para pemilih;
- c) Memperoleh akses pada pelayanan umum di negaranya atas dasar persamaan dalam arti umum.<sup>23</sup>

Ketentuan serupa juga terdapat dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 pada bagian kedelapan tentang Hak Turut Serta Dalam Pemerintahan Pasal 43 yang menegaskan bahwa :

1. Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Setiap warga negara berhak turut serta dalam pemerintahan dengan langsung atau dengan perantaraan wakil yang dipilihnya dengan bebas, menurut cara yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.
3. Setiap warga negara dapat diangkat dalam setiap jabatan pemerintahan.

Ketentuan-ketentuan ini merupakan landasan penting bagi warga masyarakat yang memberikan kesempatan bagi warga untuk melaksanakan hak asasinya dalam partisipasi politik pada proses penyelenggaraan pemerintah yang demokratis di Indonesia. Kemudian inilah yang menjadi salah satu dasar atas munculnya calon perseorangan dalam pencalonan kepala daerah yang mengatasnamakan hak politik yang seharusnya tanpa adanya suatu diskriminasi dalam bentuk apapun.

---

<sup>23</sup> Muladi. *Hak Asasi Manusia : Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*. Bandung : Refika Aditama. Cet III. 2009. h. 77.

Dalam hal kajian hak calon perseorangan saat pencalonan kepala daerah sesungguhnya ini merupakan suatu bentuk prinsip penyetaraan hak konstitusional yang berlaku di Indonesia dengan terjaminnya hak politik seseorang. Atas dasar ketentuan inilah maka proses memperjuangkan hak-hak politik bagi warga negara untuk bisa memilih dan dipilih tidak berhenti hanya pada calon perseorangan yang lahir ketika berlangsungnya pemilihan kepala daerah. Secara teoritis tentu pola demikian akan memberikan ruang yang sangat luas bagi masyarakat untuk berpartisipasi secara aktif dalam menentukan pejabat publik di daerahnya masing-masing.

Oleh karenanya dalam konteks persyaratan pengisian jabatan kepala daerah seharusnya tidak menafikan siapapun yang memiliki kemampuan untuk menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah baik mencalonkan diri sendiri melalui jalur perseorangan maupun diusulkan oleh partai politik dan atau gabungan partai politik karena sifatnya individual (*subjectum litis*), sehingga baik calon perseorangan maupun calon dari partai politik harus dipandang memiliki kedudukan yang sama di depan hukum dan pemerintahan. Pengesampingan terhadap hal tersebut merupakan pengesampingan terhadap hak-hak warga negara untuk berpartisipasi dalam pemerintahan sebagaimana asas proporsionalitas yang menuntut keseimbangan tujuan dengan bobot hak dasar yang dilindungi dan dijamin oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam UUD 1945 dengan tegas telah dinyatakan kedaulatan sepenuhnya terletak di tangan rakyat, yang artinya kekuasaan tertinggi tetap di tangan rakyat, yang kemudian dikenal dengan falsafah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan

untuk rakyat. Dalam falsafah yang demikian inilah, maka fenomena hadirnya calon perseorangan sebenarnya mengandung makna bahwa bangsa Indonesia berkeinginan untuk membangun iklim dan sistem perpolitikan yang berorientasi pada kepentingan dan partisipasi rakyat dengan tetap meletakkan pertanggungjawaban kepada rakyat. Karena pada dasarnya kepala daerah membutuhkan legitimasi, kekuatan yang benar-benar otonom yang merupakan hasil dari proses dipilih sendiri oleh rakyat, mereka juga harus bertanggung jawab kepada rakyat.

Bahwa dalam rangka bingkai ideal tujuan dari dilaksanakannya pola rekrutmen jabatan politik kepala daerah secara proporsional adalah untuk mempercepat proses konsolidasi demokrasi di Indonesia sehingga tercipta pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan melibatkan semua lini masyarakat secara langsung dalam setiap pengambilan kebijakan demi tercapainya masyarakat yang adil sejahtera.

Asas yang digunakan dalam pola rekrutmen jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah berdasarkan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sama dengan asas pemilu sebagaimana penjawantahan dari amanat Pasal 22E Ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali”.

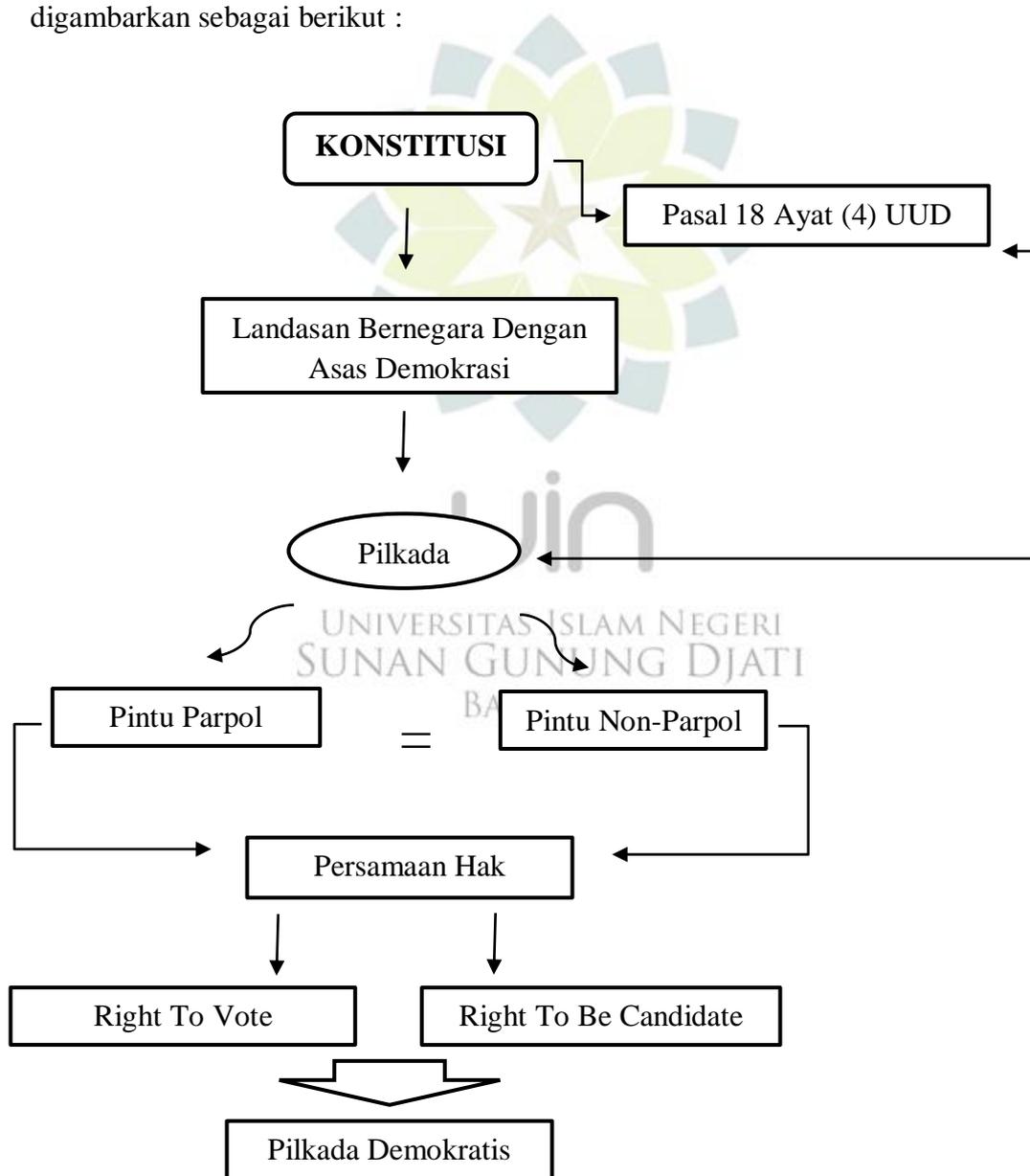
Bahwa tentu amanat Pasal 22E Ayat (1) UUD 1945 tersebut tidak hanya dilakukan dalam proses pencoblosan saja, melainkan seluruh proses dan tahapan pemilihan kepala daerah termasuk pada tahapan persyaratan bakal calon dalam

pengisian jabatan kepala daerah yang harus memuat prinsip 'adil', antara calon perseorangan dengan calon yang maju dari jalur partai politik.

Persyaratan sistem demokrasi dalam rekrutmen jabatan kepala daerah akan lebih lengkap dalam pengertian rakyat lokal menggunakan hak pilih aktif, apabila rakyat terlibat langsung dalam tahap pendaftaran dan penetapan calon kepala daerah/calon wakil kepala daerah serta penetapan pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah terpilih. Keterlibatan tersebut tidak hanya menjadi calon, namun juga mengawasi proses yang dilakukan berdasarkan ketentuan yang berlaku.

Mengingat bahwa asas yang digunakan dalam proses pengisian jabatan kepala daerah berdasarkan asas-asas yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan diatas, maka dapat dikatakan bahwa penyelenggaraan pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia telah mencoba menggunakan prinsip-prinsip yang berlaku secara umum dan demokratis dalam proses rekrutmen pejabat publik atau pejabat politik secara lebih terbuka. Hal ini semakin ditunjukkan dengan dibukanya calon kepala daerah melalui jalur perseorangan tanpa harus menggunakan partai politik. Meski demikian perlunya evaluasi atas faktor yang menimbulkan berbagai problematika bagi calon perseorangan dalam proses pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia agar senantiasa memperhatikan hak konstitusional tanpa adanya diskriminasi dalam bentuk apapun.

Adapun skema kerangka pemikiran sebagaimana penjelasan di atas dapat digambarkan sebagai berikut :



#### 4. Langkah-Langkah Penelitian

##### 1. Tipologi dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian normatif empiris melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)<sup>24</sup> selanjutnya dengan melakukan kajian terhadap isu-isu yang berkaitan dengan pencalonan perseorangan dalam pemilihan kepala daerah yang terjadi di Indonesia. Disamping itu akan digunakan pula *historical approach*<sup>25</sup> melalui kajian terhadap latar belakang perkembangan pengaturan pemilihan kepala daerah hingga munculnya atau terbukanya calon perseorangan. Penelitian ini bersifat *descriptive research* guna memperoleh gambaran mengenai ketentuan hukum yang tidak mewujudkan keadilan hak bagi calon perseorangan dalam pencalonan kepala daerah (*das sein*). Undang-Undang Dasar 1945 sebagai tolok ukur dan orientasi dalam rangka mengevaluasi apakah sumber hukum yang relevan tidak dirasakan diskriminatif terhadap para calon pemimpin daerah lewat jalur independen atau perseorangan.

---

<sup>24</sup> Pendekatan undang-undang ini dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan dan regulasi yang terkait dengan isu hukum calon perseorangan yang selanjutnya dilihat apakah adanya konsistensi dan kesesuaian dengan landasan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi. Lihat Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Jakarta : Kencana. Cet V. 2009. h. 93.

<sup>25</sup> *Op Cit.* h. 94.

## 2. Sumber Data

Sumber data yang dikaji dan dianalisis dalam penelitian ini meliputi sumber data primer dan sekunder.

### a) Sumber data primer

Yang dimaksud dengan sumber data primer yaitu bahan-bahan utama yang digunakan dalam penelitian. Dalam penelitian ini, sumber data primer terkait isu pencalonan jalur perseorangan diperoleh dari KPU (Komisi Pemilihan Umum) selaku lembaga yang berwenang dan pemegang *stakeholder* (pemangku kepentingan) sebagai penyelenggara pilkada.

### b) Sumber data sekunder

Yakni bahan-bahan yang dapat membantu penulis dalam menganalisa sumber data primer yang meliputi dokumen-dokumen seperti buku-buku teks, kamus hukum, dan jurnal hukum. Data sekunder ini dapat digolongkan menjadi :

- 1) Bahan hukum primer<sup>26</sup> yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat berupa peraturan dasar dan peraturan perundang-undangan yaitu :
  - a. Undang-Undang Dasar 1945
  - b. Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 tentang Pemilihan Kepala Daerah
  - c. Undang-Undang No 9 Tahun 2015 atas Perubahan Kedua UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
  - d. Undang-Undang No 10 Tahun 2016 atas perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1

---

<sup>26</sup> Amirudin dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta : Raja Grafindo Persada. 2004. h. 118.

Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

## 2) Bahan hukum sekunder

Merupakan bahan-bahan penelitian yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.<sup>27</sup> Ini meliputi karya-karya dari kalangan hukum dan hasil-hasil penelitian tentang kajian hukum khususnya hukum tata negara. Disamping itu pula data-data terkait akan diperoleh dari SSI (Skala Survei Indonesia) dan LSI (Lingkaran Survei Indonesia) untuk mendapatkan data mengenai pencalonan kepala daerah jalur perseorangan di beberapa daerah di Indonesia.

## 3) Bahan hukum tersier

Yakni bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.<sup>28</sup> Dalam hal ini seperti kamus hukum, ensiklopedia dan sebagainya. Agar diperoleh informasi yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini maka kepustakaan yang dicari dan dipilih harus relevan dan mutakhir.

## 3. Teknik Pengumpulan Data

---

<sup>27</sup> *Op Cit.* h. 119. Lihat pula Peter Mahmud Marzuki. *Ibid.* h. 141.

<sup>28</sup> *Loc Cit.*

Pengumpulan data dilakukan dengan studi dokumentasi atau studi kepustakaan (*library research*) yang diperoleh dari berbagai literatur dan data-data terkait dengan hak calon perseorangan dalam keikutsertaannya dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di Indonesia.

#### 4. Pengolahan Data

Data yang diperoleh selanjutnya diolah dengan langkah sebagai berikut :

- a. Seleksi data, yaitu pemeriksaan data untuk mengetahui apakah data tersebut sudah lengkap sesuai dengan keperluan penelitian.
- b. Klasifikasi data, yaitu menempatkan data sesuai dengan bidang pokok bahasan agar mudah dalam menganalisisnya.
- c. Sistematika data, yaitu penyusunan data menurut sistematika yang ditetapkan dalam penelitian sehingga mempermudah dalam analisa.

#### 5. Analisis Data

Data yang telah ada selanjutnya akan dianalisis secara kualitatif, yaitu memberi arti dan menginterpretasikan setiap data yang telah diolah dengan memberikan gambaran/deskripsi, selanjutnya diuraikan secara komprehensif dalam bentuk uraian kalimat yang sistematis untuk kemudian ditarik suatu kesimpulan.