

**IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR
100/PUU-XIII/2015 TERHADAP EKSISTENSI CALON
TUNGGAL DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH
SERENTAK 2017**

TESIS



OLEH :

NAMA MHS. : M. ARDHI RAZAQ ABQA, S.H
NO. POKOK MHS. : 15912088
BKU : HTN / HAN

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2017

**IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR
100/PUU-XIII/2015 TERHADAP EKSISTENSI CALON
TUNGGAL DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH
SERENTAK 2017**

TESIS



OLEH :

NAMA MHS. : M. ARDHI RAZAQ ABQA, S.H
NO. POKOK MHS. : 15912088
BKU : HTN / HAN

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2017



**IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 100/PUU-
XIII/2015 TERHADAP EKSISTENSI CALON TUNGGAL DALAM
PEMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK 2017**

Oleh :

Nama Mhs. : **M. Ardhi Razaq Abqa S.H.**
No. Pokok Mhs. : **15912088**
BKU : **HTN / HAN**

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan
kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis**

Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing:

Dr. Ridwan H.R, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 11 Oktober 2017

Mengetahui

Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.



**IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 100/PUU-
XIII/2015 TERHADAP EKSISTENSI CALON TUNGGAL DALAM
PEMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK 2017**

Oleh :

Nama Mhs. : **M. Ardhi Razaq Abqa, S.H.**
No. Pokok Mhs. : **15912088**
BKU : **HTN / HAN**

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan
dinyatakan LULUS pada 20 Oktober 2017
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum**

Pembimbing

Dr. Ridwan H.R., S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 20 Oktober 2017

Anggota Penguji I

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 20 Oktober 2017

Anggota Penguji II

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 18 Oktober 2017

Mengetahui

Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

MOTTO

“Dan apabila hamba-hambaku bertanya kepadamu tentang Aku, maka (jawablah), bahwasanya Aku adalah dekat. Aku mengabulkan permohonan orang yang berdoa apabila ia memohon kepada-Ku, maka hendaklah mereka itu memenuhi (segala perintah)Ku dan hendaklah mereka beriman kepada-Ku, agar mereka selalu dalam kebenaran”.

(QS. Al Baqarah : 186)

Tidak ada kerja keras yang berkhianat ketika semua itu kita yakinkan dengan iman, usahakan dengan ilmu, dan disampaikan melalui amal

YAKIN USAHA SAMPAI !



PERSEMBAHAN

Dengan Mengucap Syukur Alhamdulillah

Kupersembahkan dan kuhadiahkan pemikiran sederhana ini khusus kepada:

Ke-dua orang tua tercinta yang telah mengajarku betapa pentingnya tanggungjawab dan arti ketulusan yang sebenarnya
(Bapak H. Astolakhi S.Ag & Ibu Hj. Ruminingsih S.Pd)



Kuhadiahkan pula pemikiran sederhana ini kepada:

- ✓ *Generasi pecinta ilmu & para pejuang keadilan*
- ✓ *Almamater tercinta, Universitas Islam Indonesia*

**SURAT PERYATAAN
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM
INDONESIA**



Yang bertanda tangan dibawah ini, saya:

Nama : Muhammad Ardhi Razaq Abqa, S.H.
No. Mahasiswa : 15912088

Adalah benar-benar mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan Judul:

**IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 100/PUU-XIII/2015
TERHADAP EKSISTENSI CALON TUNGGAL DALAM PEMILIHAN KEPALA
DAERAH SERENTAK 2017**

Karya ilmiah ini saya ajukan kepada TIM Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan 'penjiplakan karya ilmiah (plagiat)';
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini adalah pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Pascasarjana Fakultas Hukum UII dan Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas (terutama pernyataan pada butir no. 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menanda-tangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan 'Majelis' atau 'Tim' Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/ terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 18 Oktober 2017

Yang membuat pernyataan



Muhammad Ardhi Razaq Abqa, S.H

KATA PENGANTAR



Assalamualaikum Wr. Wb

Segenap rasa syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah memberikan karunia, hidayah, kesempatan, kemudahan dan kesabaran dalam menjalankan tugas dan pendidikan, sehingga pada akhirnya penulis dapat menyelesaikan penulisan tugas akhir ini dengan penuh perjuangan. Shalawat serta salam tak lupa kita panjatkan kepada junjungan kita Nabi agung Muhammad SAW, karena berkat perjuangan Beliau kita dapat mengecap indahny ilmu dan dapat keluar dari jaman gelap menjadi jaman terang benderang hingga saat ini.

Tugas akhir ini disusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum, Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia.

Penulis sangat menyadari bahwa dalam penulisan Tugas Akhir ini tidak akan dapat selesai tanpa bantuan moril maupun materiil dari berbagai pihak. Atas segala bantuan yang diberikan kepada penulis, baik berupa bimbingan, motivasi, dorongan, kerjasama, fasilitas maupun kemudahan lainnya maka perkenankanlah penulis menghaturkan terima kasih yang sebanyak-banyaknya dan penghargaan yang tinggi kepada :

1. **Allah SWT**, yang telah memberikan akal pikiran dan keluasan hati sehingga penulis selalu berusaha memberikan karya yang terbaik bagi diri penulis ataupun orang lain.
2. **Yth. Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D** selaku Ketua Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. **Yth. Bapak Dr. Ridwan H.R, S.H., M.Hum** selaku Dosen Pembimbing yang selalu sabar membimbing mengarahkan dan memberikan dorongan dalam penulisan tugas akhir ini hingga selesai.
4. **Yth. Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum dan Bapak Dr. Saifuddin, S.H., M.Hum** selaku Dosen Penguji Tesis sekaligus Dosen Hukum Tata Negara Magister Hukum Universitas Islam Indonesia.

5. **Yth. Bapak Drs. KH. Barmawi Mukri, S.H., M.Ag** selaku Dosen Fakultas Hukum UII yang sering saya kunjungi di rumah kediamanya.
6. **Yth. Bapak dan Ibu Dosen Program Pascasarjana Magister Hukum UII**, yang telah memberikan ilmu pengetahuan yang sangat berharga bagi penulis, sehingga dapat membantu dalam pembentukan karya tulis ini.
7. **Kedua Orang Tua**, Bapak H. Astolakhi S.Ag dan Ibu Hj. Ruminingsih S.Pd yang tak hentiya mencurahkan kasih sayang, memberikan do'a, semangat, bantuan materiil dan moril sehingga penulis mendapat gelar Magister Hukum dari Program Pascasarjana Magister Hukum UII.
8. **Sahabat Magister Hukum UII angkatan 35**. Semangat semuanya dan jaga silaturahmi.
9. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah banyak membantu kepada penulis sehingga terselesaikannya Tesis ini.

Semoga segala bantuan, bimbingan dan dorongan semangat yang telah diberikan kepada penulis mendapatkan imbalan kebaikan dari Allah SWT. Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan Tugas Akhir ini masih terdapat banyak kekurangan maka dari itu penulis mohon maaf apabila terdapat kata-kata yang kurang berkenan, atau kesalahan dalam penulisan. Semoga Tesis ini dapat bermanfaat dan membantu dalam mengembangkan ilmu pengetahuan bagi penulis khususnya dan para pembaca pada umumnya di masa yang akan datang. Amin

Wabillahirraufiq wal hidayah

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 18 Oktober 2017

Penulis

Muhammad Ardhi Razaq Abqa, S.H

DAFTAR ISI

SAMPUL DEPAN (COVER)	i
HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
HALAMAN MOTTO	v
HALAMAN PERSEMBAHAN	vi
PERNYATAAN ORISINALITAS	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	x
ABSTRAK	xiii
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Tinjauan Pustaka	10
E. Kerangka Teori	11
F. Definisi Operasional	29
G. Metode Penelitian	29
H. Sistematika Penulisan	33
 BAB II. TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA HUKUM, DEMOKRASI, PARTAI POLITIK DAN MAHKAMAH KONSTITUSI	 35
A. Negara Hukum.....	35
1. Definisi Negara Hukum	35
2. Konsep Dasar Negara Hukum	40
3. Unsur-Unsur dan Prinsip-Prinsip Negara Hukum	42

a. Negara Hukum Konsep <i>Rechtsstaat</i>	43
b. Negara Hukum Konsep <i>The Rule Of Law</i>	46
4. Negara Hukum Pancasila	50
B. Tinjauan Demokratisasi di Beberapa Negara dan Demokrasi Lokal di Indonesia	56
1. Pengertian Demokrasi	56
2. Prinsip-Prinsip Dasar Negara Demokrasi	62
3. Nilai-Nilai Demokrasi	72
4. Model Demokrasi Berdasarkan Prinsip Ideologi	75
5. Demokrasi Berdasarkan Penyaluran Kehendak Rakyat	80
6. Periode Demokrasi di Indonesia.....	82
C. Partai Politik	86
1. Pengertian Partai Politik	86
2. Tujuan dan Fungsi Partai Politik	94
3. Kelemahan Partai Politik.....	96
4. Sistem Kepartaian	97
5. Sejarah Partai Politik di Indonesia	99
D. Mahkamah Konstitusi	102
1. Sejarah Mahkamah Konstitusi	102
2. Definisi Mahkamah Konstitusi	106
3. Fungsi Mahkamah Konstitusi	107
4. Wewenang Mahkamah Konstitusi	111
5. Kedudukan Mahkamah Konstitusi	113

BAB III. OTONOMI DAERAH, DPRD DAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG	120
A. Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan	120
1. Definisi Otonomi Daerah	120
2. Bentuk Pemerintahan Daerah	127
3. Sistem Rumah Tangga Daerah	133
4. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	140
B. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)	148
1. Hak DPRD	149
2. Hak Anggota DPRD	155
C. Pemilihan Umum Kepala Daerah	159
1. Tinjauan Umum Pemilihan Kepala Daerah	159
2. Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung	165
BAB IV. RATIO DECIDENDI DAN IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI TENTANG PEMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK...169	
A. Pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi	169
B. Dasar Pertimbangan Hukum (<i>Ratio Decidendi</i>) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015.....	172
C. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 Terhadap Eksistensi Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2017	196
V. PENUTUP	208
A. Kesimpulan	208
B. Saran	209
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN	
CURRICULUM VITAE	

ABSTRAK

Indonesia merupakan negara yang berdiri dan berkembang di bawah sebuah konstruksi berdasarkan hukum, selain itu Indonesia juga negara demokrasi yang berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat. Pemilihan Kepala Daerah merupakan implementasi perwujudan dari nilai-nilai demokrasi yang memberi wewenang besar bagi masyarakat untuk memilih secara langsung pemimpinnya. Setelah era reformasi kontestasi Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia yang diselenggarakan secara rutin setiap lima tahun sekali selalu dilaksanakan dengan partisipasi lebih dari dua pasangan calon. Ini dapat dipastikan terjadi di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tetapi belakangan timbul kontroversi dan kegaduhan politik, karena fenomena adanya beberapa daerah diantaranya Kabupaten Tasikmalaya, Kabupaten Blitar, dan Kabupaten Timur Tengah Utara dalam tahapan Pemilihan Kepala Daerah yang hanya terdapat satu pasangan calon tunggal. Ketiga daerah tersebut awalnya terancam mengalami penundaan, sebagaimana telah dicantumkan dalam pasal 49 ayat (8) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala daerah, menyatakan bahwa “Dalam hal hasil penelitian sebagaimana dimaksud dalam ayat (7) menghasilkan pasangan calon tunggal yang telah memenuhi persyaratan kurang dari 2 (dua) pasangan calon, tahapan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah ditunda, hal tersebut tentunya akan berdampak negatif bagi keberlangsungan pesta demokrasi ke depan. Oleh karena itu Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan putusan Nomor 100/PUU-XIII/2015, yang pada pokoknya menciptakan norma hukum memperbolehkan daerah yang hanya memiliki satu pasangan calon tunggal tetap dilaksanakan dalam tahapan Pemilihan Kepala daerah dengan memilih “Setuju” dan “Tidak Setuju”. Putusan tersebut belum menyelesaikan persoalan secara menyeluruh, mengingat ada indikasi tidak adanya kepastian hukum karena tidak ada batasan aturan yang jelas sampai periode pemilihan apabila ternyata Calon tunggal tersebut suara perolehannya kalah dengan yang tidak setuju. Untuk itu penulis berkesimpulan mengenai Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Kepala Daerah belum mengakomodir keberadaan calon tunggal, meskipun Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan putusan hasil Judicial Review. Harapan ke depan semoga Indonesia dapat menjadi Negara Demokrasi yang berdaulat, kuat dengan aturan hukum perundang-undangan yang tepat, serta terkontrol oleh sistem hukum yang berlaku. Sehingga perlu dilakukan langkah-langkah untuk mengatasi permasalahan aturan hukum berkaitan dengan Pemilihan Kepala Daerah guna mengakomodir eksistensi calon tunggal.

Kata Kunci: Calon Tunggal dan Pemilihan Kepala Daerah

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara yang berdiri dan berkembang di bawah sebuah konstruksi berdasarkan hukum yang saat ini berlaku, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) merupakan pedoman dasar dari semua tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Penjelasan UUD 1945 menyatakan bahwa, “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machsstaat*)”.¹ Produk hukum dapat dilahirkan oleh suatu kebijakan dalam dinamika politik atau penguasa, sehingga ketika kepentingan elit politik atau penguasa lebih dominan maka dapat diasumsikan bahwa hukum merupakan produk politik yang memandang hukum sebagai formalisasi atau kristalisasi dari dinamika politik yang saling berinteraksi dan saling bersaing demi kepentingan elit. Fenomena tersebut sebenarnya sudah lumrah terjadi di berbagai belahan benua bahkan dunia, karena memang apapun yang dibuat oleh manusia tidak akan lepas dari kepentingan atau kebutuhan pembuat hukum. Sementara itu dapat juga dikemukakan bahwa kualifikasi tentang konfigurasi politik dan karakter produk hukum tidak bisa diidentifikasi secara mutlak atau absolut, sebab dalam kenyataannya tidak ada satu negara manapun yang sepenuhnya demokratis atau sepenuhnya otoriter.²

¹ Lihat Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menjelaskan bahwa “*Negara Indonesia adalah negara Hukum*”.

² Lance Castles, *Pemilu 2004, Dalam Konteks Komparatif & Historis*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta 2004, hlm. 12

Menurut Prof Mahfud MD, dalam bukunya *Politik Hukum di Indonesia*, yang dikutip oleh Abdul Aziz menyebutkan bahwa hubungan kaum kausalitas antara hukum dan politik atau pertanyaan tentang apakah hukum yang mempengaruhi politik atau politik yang mempengaruhi hukum? Menurutnya paling tidak ada tiga macam jawaban yang dapat menjelaskan. Pertama, hukum determinan atas politik dalam artian bahwa kegiatan-kegiatan politik diatur oleh dan harus tunduk pada ketentuan-ketentuan hukum. Kedua, politik determinan atas hukum, karena merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan bahkan saling bersaing. Ketiga, politik dan hukum sebagai kemasyarakatan berada pada posisi yang derajat determinasinya seimbang antara yang satu dengan yang lain, karena meskipun hukum merupakan produk keputusan politik tapi begitu ada maka semua kegiatan politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum.³

Selanjutnya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia menganut paham demokrasi yang artinya kekuasaan atau kedaulatan berada di tangan rakyat. Hal tersebut tercermin dalam pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar 1945”.⁴ Demokrasi menurut teorisasi masa kini yang dilontarkan oleh Joseph Schumpeter yaitu demokrasi sebagai metode politik, artinya pengaturan kelembagaan untuk mencapai keputusan-keputusan politik yang strategis di

³ Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum Dan Demokrasi di Indonesia*, Cetakan-II, Pustaka Pelajar, Yogyakarta 2015, hlm. 38-39

⁴ Lihat Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menjelaskan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”

dalamnya adalah individu-individu yang berjuang memperebutkan suara rakyat melalui Pemilu agar memperoleh kekuasaan, sehingga dapat membuat keputusan-keputusan yang strategis pula. Hal tersebut mengindikasikan bahwa adanya Pemilu sebagai metode penyerapan aspirasi rakyat dan suara rakyat. Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan sarana tak terpisahkan dari kehidupan politik negara demokratis modern karena partai politik esensinya adalah untuk menjalankan konstitusi rakyat menyalurkan aspirasi secara konstitusional. Di bangsa yang matang demokrasinya sekalipun perlu Pemilu yang rutin agar tidak terjadi pemerintahan yang otoritarianisme. Tetapi, karena cenderung rutin, banyak warga yang tidak hadir, bahkan tidak mendaftar (Golput). Oleh karena itu bangsa yang pernah mengalami penjajahan, yang telah mengalami kekecewaan dalam usahanya melembagakan kekuasaan rakyat, masih menghayati Pemilu sebagai suatu ritual massal dan pesta demokrasi, suatu perayaan kebersamaan, pesta demokrasi yang bisa gagal atau mengecewakan, tetapi berpotensi juga menjadi langkah maju dalam melembagakan kedaulatan rakyat secara efektif dan efisien.⁵

Pemilihan umum (Pemilu) untuk pertama kalinya dalam sejarah kemerdekaan Indonesia yang baru berusia 10 (sepuluh) tahun saat itu dilaksanakan pada tahun 1955. Rangkaian pemilihan umum selanjutnya baru kembali dilaksanakan pada masa Orde Baru yaitu pemilihan umum 1971, 1977, 1982, 1987, 1992 dan 1997.⁶ Setelah Presiden Soeharto lengser bersamaan runtuhnya pemerintahan Orde Baru dari kekuasaannya pada 21 Mei 1998 jabatan Presiden digantikan oleh Wakil Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie (BJ Habibie).

⁵ Lance Castles, *Op.Cit.*, hlm. 1-2

⁶ Tjahjo Kumolo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, PT Mizan Republika, Jakarta 2015, hlm. 76

Atas desakan publik pemilihan umum tahun 1997 harus segera digantikan. Sebagai alasan diadakannya pemilihan umum adalah untuk memperoleh pengakuan atau kepercayaan dari publik, termasuk dunia internasional, karena pemerintahan dan lembaga-lembaga lain yang merupakan produk pemilihan umum 1997 sudah dianggap tidak berwibawa dan penuh dengan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).⁷

Selanjutnya pada era reformasi 1999, Presiden K.H. Abdurrahman Wahid (Gus Dur) banyak melakukan perubahan substansial di berbagai bidang terutama sosial. Pluralisme dan kesetaraan hak asasi semua elemen bangsa menjadi fenomena besar yang positif hasil dari pemerintahannya pada saat itu. Tahun 2004 bangsa Indonesia kembali melaksanakan Pemilu. Namun jauh berbeda dengan pemilihan umum yang dilaksanakan sebelumnya, pemilihan umum 2004 merupakan pemilihan umum pertama yang memungkinkan rakyat memilih langsung menjadi wakil mereka (rakyat) untuk duduk sebagai anggota DPR, DPD, dan DPRD serta memilih langsung Presiden dan Wakil Presiden. Penyelenggaraan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden 2004 secara langsung telah mengilhami diselenggarakannya Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung oleh rakyat tanpa melalui proses DPRD. Hal ini didukung juga dengan semangat otonomi daerah yang telah digulirkan pada 1999. Oleh karena itulah, sejak 2005 telah diselenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.⁸ Demokrasi di Indonesia mengalami perkembangan yang sangat pesat. Salah satu peningkatan

⁷*Ibid.*, hlm. 77

⁸*Ibid.*, hlm. 79-80

partisipasi politik tersebut tercermin dalam pelaksanaan pemilihan wakil rakyat dan pejabat pemerintahan yaitu pemilihan umum atau yang biasa disingkat Pemilu untuk anggota legislatif dan pemilihan Presiden secara langsung, serta pemilihan kepala daerah (Pilkada). Khusus mengenai Pilkada diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara demokratis.⁹

Sebagus apapun sebuah negara yang ditata secara demokratis, tidak akan dianggap benar-benar demokratis manakala pemimpin-pemimpinnya tidak dipilih secara bebas oleh rakyatnya sendiri, pemilihan umum selalu dijadikan tolak ukur untuk menentukan sebuah negara demokratis atau tidak. Demokrasi memang tidak semata-mata ditentukan oleh ada tidaknya pemilihan oleh rakyat atas pemimpin-pemimpinnya. Pemilihan memerlukan perangkat lain untuk mendukung proses pemilihan tersebut.¹⁰ Secara umum dikatakan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung itu lebih demokratis, setidaknya ada dua alasan yakni: *Pertama*, untuk lebih membuka pintu bagi tampilnya kepala daerah yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat sendiri. *Kedua*, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan (*Impeachment*).¹¹ Pada tahun 2015 gelombang pertama Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung digelar secara serentak pada bulan Desember tahun 2015, Pilkada telah memasuki periode ketiga sejak dimulai pada Tahun 2005. Semenjak Tahun 2005, berbagai evaluasi dan kritik terhadap pelaksanaan Pilkada di ratusan daerah kabupaten/kota dan

⁹ Lihat Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara demokratis”

¹⁰ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Cetakan-IV, Pustaka Pelajar, Yogyakarta 2017, hlm. 204

¹¹ *Ibid.*

provinsi telah ditelaah untuk direvisi agar lebih baik. Namun demikian, ide pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak merupakan konsekuensi sebagai pembelajaran dari hasil evaluasi yang menekankan pada aspek efektifitas dan efisiensi yang pada akhirnya mulai diimplementasikan di tahun 2015. Pemilihan kepala daerah secara serentak dilaksanakan sesuai amanat Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota. Dalam undang-undang tersebut dijelaskan bahwa pemilihan gubernur, bupati, dan walikota dilaksanakan secara serentak dan bertujuan untuk menghemat anggaran Negara (APBN).¹²

Pemilihan kepala daerah serentak awal mulanya menuai kontroversi karena muncul calon tunggal yang mungkin belum pernah terpikirkan sebelumnya, permasalahan tersebut karena tidak lepas dari kelemahan ketentuan Undang-Undang Pemilihan Kepala daerah Nomor 8 tahun 2015,¹³ karena tidak ada ketentuan yang mengatur secara rinci dan jelas mengenai kemungkinan adanya calon tunggal. Hasil ketentuan serta analisis penelitian sebagaimana dimaksud pada pasal 49 ayat (7) menghasilkan calon yang memenuhi kurang dari 2 (dua) calon, bila tidak memenuhi syarat tersebut tahapan pelaksanaan pemilihan ditunda paling lama 10 (sepuluh) hari. Namun di saat yang bersamaan keluar peraturan KPU (PKPU) Nomor 12 Tahun 2015, yang pada intinya mengatur dua hal: Pertama, jika terdapat satu pasangan atau tidak ada pasangan calon maka masa pendaftaran diperpanjang paling lama tiga hari. Kedua, jika hanya ada satu atau tidak ada pendaftar tambahan, maka penundaan tahapan diselenggarakan

¹² Tjahjo Kumolo, *Op.Cit.*, hlm. 82

¹³ Lihat Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Kepala Daerah

pada Pilkada berikutnya.¹⁴ Sehingga Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah tersebut telah membuat kegaduhan secara nasional, akhirnya dilakukan pengujian undang-undang (*judicial review*) oleh pemohon Efendi Ghazali (Akademisi) ke Mahkamah Konstitusi untuk dilakukan pengujian undang-undang (*judicial review*) karena dianggap tidak memenuhi rasa keadilan terhadap warga negara yang dijamin oleh konstitusi. Adapun beberapa pasal yang dilakukan pengujian undang-undang khususnya Pasal 49 ayat (8) dan ayat (9), Pasal 50 ayat (8) dan ayat (9), Pasal 51 ayat (2), Pasal 52 ayat (2) dan Pasal 54 ayat (4), ayat (5), ayat (6). Setelah *judicial review* melalui perdebatan para majelis hakim akhirnya Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan Nomor 100/PUU-XIII/2015, adapun isi dari putusan Mahkamah Konstitusi tersebut pada intinya mengatakan bahwa daerah yang hanya mempunyai satu pasangan calon kepala daerah tetap dapat mengikuti Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak tanpa harus menunggu pada Pilkada serentak berikutnya. Mahkamah berpandangan Pemilihan Kepala Daerah wujud dari pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam hal memilih dan dipilih, jadi harus ada jaminan Pilkada tetap terselenggara.¹⁵

Pesta demokrasi dalam kontestasi Pilkada serentak 2017 terdapat 9 pasangan calon tunggal melawan kotak kosong, nantinya masyarakat akan disediakan dua pilihan yaitu setuju dan tidak setuju. Dalam situs resmi KPU, Senin (13/2/2017), pasangan calon tunggal diusung oleh 7 partai politik (parpol)

¹⁴ Lihat PKPU Nomor 12 Tahun 2015

¹⁵ Tersedia http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/arsip/mk/2015/100_PUU-XIII_2015.pdf. Diakses 18 Februari 2017

dan terbanyak 10 parpol. Semuanya merupakan petahana (*incumbent*). Daftar calon tunggal Pilkada serentak sebagai berikut:¹⁶

1. Umar Zunaidi Hasibuan dan Oki Doni Siregar merupakan pasangan calon petahana di Kota Tebing Tinggi, Sumatera Utara. Mereka diusung oleh NasDem, Demokrat, Hanura, Gerindra, PKB, Golkar, PDIP, dan PPP.
2. Umar Ahmad dan Fauzi Hasan merupakan calon bupati dan wakil bupati yang juga petahana di Tulang Bawang Barat, Lampung. Ada pun partai pengusung mereka yakni PKS, Demokrat, PPP, PDIP, Gerindra, Golkar, PAN, PKB, Hanura, dan NasDem.
3. Haryanto merupakan calon bupati yang juga petahana di Pati, Jawa Tengah. Sementara itu Saiful Arifin merupakan seorang pengusaha. Haryanto memilih berpasangan dengan Arifin ketimbang dengan wakilnya saat ini, Budiyo. Haryanto dan Arifin diusung oleh PDIP, Gerindra, PKS, PKB, Demokrat, Golkar, Hanura, dan PPP untuk Pilkada Kabupaten Pati, Jawa Tengah.
4. Karolin Margret Natasa merupakan anggota DPR asal PDIP. Dia meraih suara tertinggi tingkat nasional pada Pileg 2014. Sementara itu Herculanus Heriadi merupakan mantan Bupati Landak, Kalimantan Barat periode 2011-2016. Karolin dan Herculanus menjadi pasangan calon bupati dan wakil bupati tunggal untuk Kabupaten Landak, Kalimantan Barat dengan diusung PDIP, Demokrat, PKB, Golkar, Hanura, NasDem, Gerindra, dan PAN.
5. Samsu Umar Abdul Samiun merupakan calon bupati yang juga petahana di Kabupaten Buton, Sulawesi Tenggara. Kini Samsu sudah ditetapkan sebagai tersangka oleh KPK, namun statusnya tetap calon tunggal di Pilkada Buton. Samsu kembali berpasangan dengan La Bakry untuk Pilkada Buton 2017 dengan diusung oleh PKB, PKS, NasDem, PAN, Demokrat, Golkar, dan PBB.
6. Tuasikal Abua dan Martlatu Leleury merupakan calon bupati dan wakil bupati yang juga petahana di Maluku Tengah. Mereka menjadi calon tunggal dengan diusung oleh Gerindra, Golkar, Hanura, Demokrat, Nasdem, PAN, PBB, dan PDIP.
7. Benhur Tomi Mano merupakan calon wali kota yang juga petahana di Jayapura. Dia didampingi oleh Rustan Saru yang merupakan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) dan juga Ketua PAN Kota Jayapura. Mereka menjadi calon tunggal dengan diusung oleh PKB, Hanura, PAN, NasDem, Golkar, PDIP, dan Gerindra.
8. Gabriel Asem adalah calon bupati Tambrauw, Papua Barat, yang juga petahana. Dia didampingi oleh Mesak Metusala Yekwam menjadi calon tunggal dengan diusung oleh NasDem, PDIP, Golkar, Demokrat, Gerindra, PKS, PKB, dan Hanura.
9. Lamberthus Jitmau dan Pahima Iskandar merupakan calon wali kota dan wakil wali kota Sorong, Papua Barat yang juga petahana. Mereka menjadi calon tunggal di Pilkada serentak 2017 dengan diusung Golkar, Demokrat, PDIP, PAN, NasDem, Gerindra, Hanura, dan PKB.

¹⁶ Tersedia <https://pilkada2017.kpu.go.id/>. Diakses 18 Februari 2017

Dari uraian di atas maka, penulis perlu pemikiran yang matang untuk memberi gambaran tentang calon tunggal dalam Pilkada serentak 2017. Penulis bermaksud menelitinya lebih dalam dengan melakukan penulisan hukum dalam tesis yang berjudul: **“Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 Terhadap Eksistensi Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2017”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang masalah di atas, dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Apa dasar pertimbangan hukum (*Ratio Decidendi*) putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 ?
2. Apa Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 terhadap eksistensi calon tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah serentak 2017 ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui:

1. Dasar pertimbangan hukum (*Ratio Decidendi*) putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015.
2. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 terhadap eksistensi calon tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah serentak 2017.

D. Tinjauan Pustaka/Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan pengamatan berkaitan dengan keaslian judul serta substansi penelitian, dan untuk menghindari terjadinya kesamaan terhadap penelitian yang telah ada sebelumnya. Penulis perlu untuk mencantumkan beberapa skripsi/tesis sebagai bahan perbandingan keaslian substansi serta kajian penelitian. Adapun perbandingannya sebagai berikut:

- a. Rizqiawan Wisnu Praditomo, E0012340, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta (UNS) 2016, Skripsi: Analisis Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Calon Tunggal Terkait Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 Ditinjau Dari Hak Konstitusional Warga Negara Untuk Memilih.

Fokus Penelitian: (1) Mengetahui mekanisme pelaksanaan Pilkada dengan calon tunggal pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015. (2) Mengetahui pelaksanaan Pilkada dengan calon tunggal ditinjau dari pemenuhan hak konstitusional warga negara untuk memilih.

- b. Taufiq Masykur, 12370026, Jurusan Siyasah, Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga (UIN Yogyakarta) 2016, Skripsi: Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 Tentang Calon Tunggal Dalam Pilkada Serentak 2015 Perspektif Siyasah.

Fokus Penelitian: (1) Menjelaskan tentang bagaimana latar belakang munculnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 terhadap pengujian dari UU No.8 tahun 2015 dalam Pilkada serentak 2015.

- (2) Menjelaskan pandangan *Siyasah Dusturiyah* mengenai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015.

Berdasarkan skripsi/tesis diatas dapat dikatakan belum ada yang fokus membahas lebih dalam tentang “Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 terhadap eksistensi calon tunggal dalam Pemilihan Kepala daerah serentak 2017”, mencakup dasar pertimbangan hukum (*Ratio Decidendi*) putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 dan Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 terhadap eksistensi calon tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah serentak 2017”

E. Kerangka Teori

1. Teori Konstitusi

Dari istilah klasik terdapat dua perkataan yang berkaitan erat dengan pengertian tentang konstitusi, yaitu dalam perkataan Yunani kuno *Politeia* dan *Constitutio* dalam perkataan bahasan *Latin* yang juga berkaitan dengan kata *Jus*. Dalam kedua perkataan *Politeia* dan *Constitutio* itulah awal mula gagasan *konstitusionalisme*.¹⁷ Dalam bahasa Yunani kuno tidak dikenal adanya istilah yang mencerminkan pengertian kata *jus* ataupun *constitutio* sebagaimana dalam tradisi Romawi. Kata “konstitusi” memiliki arti “pembentukan”, berasal dari kata kerja bahasa Prancis yakni “*constituer*” atau membentuk yang memiliki makna bahwa yang dibentuk adalah Negara, dengan demikian konstitusi mengandung makna awal (permulaan) dari segala peraturan perundang-undangan tentang negara. Belanda menggunakan istilah “*grondwet*” yaitu berarti suatu undang-

¹⁷ Jimly Ashiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta 2014, hlm. 71

undang yang menjadi dasar (*ground*) dari segala hukum. Dengan perkataan lain, pengertian konstitusi itu di zaman Yunani kuno masih bersifat materil dalam arti belum berbentuk seperti yang dimengerti zaman modern sekarang. Namun, perbedaan konstitusi dengan hukum biasa sudah tergambar dalam perbedaan yang dilakukan oleh Aristoteles terhadap pengertian kata *politiea* dan *nomoi*.

Pengertian *politiea* dapat disamakan dengan pengertian konstitusi sedangkan *nomoi* adalah undang-undang biasa. *Politiea* mengandung artian kekuasaan yang lebih tinggi ketimbang *nomoi*, karena *politiea* mempunyai kekuasaan membentuk sedangkan *nomoi* tidak ada.¹⁸ Bila disimpulkan konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan negara. Konstitusi dapat berupa hukum tertulis, dan dapat pula tidak tertulis, kebutuhan konstitusi dalam negara hukum dan demokrasi sejatinya adalah instrumen yang penting di negara manapun yang menganut ajaran demokrasi, karena seyogyanya konstitusi merupakan aturan tertinggi yang mengatur tata kehidupan negara demokrasi, baik hubungan antara penguasa dengan rakyat ataupun sebaliknya. Secara sederhana menurut Brian Thompson adalah “*a contitutions is a document which contains the rules for the operation of an organitation*”. Organisasi yang dimaksud beragam bentuk dan kompleksitas strukturnya.¹⁹

Konstitusi, *contitution* (Amerika Serikat), atau *verfassung* (Jerman), dan *grundgesetz* atau *grondwet* (Belanda) dibedakan dari Undang-Undang Dasar. Dikarenakan kesalahpahaman mengenai konstitusi yang mengidentikkan dengan Undang-Undang Dasar. Kesalahan ini dipengaruhi antara lain oleh paham

¹⁸*Ibid.*, hlm. 72

¹⁹*Ibid.*, hlm. 90-91

kodifikasi dalam konstitusi yang dibuat dalam bentuk tertulis dengan maksud untuk mencapai kesatuan hukum, kesederhanaan hukum, dan kepastian hukum, maka di seluruh dunia berkembang anggapan bahwa setiap peraturan dianggap penting. Maka harus ditulis dalam bentuk dokumen dan demikian pula konstitusi. Di dunia Amerika merupakan negara pertama yang melakukan konstitusi tertulis meskipun nenek moyangnya (leluhur) yaitu Inggris tidak memiliki konstitusi tertulis.²⁰

Pada dasarnya konstitusi memiliki sifat-sifat yang ada dalam konstitusi itu sendiri. Naskah konstitusi atau Undang-Undang Dasar dapat bersifat *flexible* atau *rigid*. Ukuran yang biasanya dipakai oleh para ahli untuk menentukan apakah suatu Undang-Undang Dasar bersifat *flexible* atau *rigid* adalah:²¹

1. Dari cara merubah/perubahan konstitusi.
Suatu konstitusi dikatakan bersifat *flexible* (luwes), apabila prosedur atau cara perubahannya tidak diperlukan cara-cara yang istimewa, yakni cukup dilakukan badan pembuat undang-undang biasa. Sebaliknya suatu konstitusi dikatakan *rigid* (kaku) perubahannya mensyaratkan dengan cara yang istimewa, misalnya dilakukan oleh rakyat melalui suatu referendum.
2. Apakah konstitusi itu mudah ataukah sulit untuk mengikuti perkembangan zaman. Konstitusi yang bersifat *flexible* adalah konstitusi yang dengan mudah mengikuti perkembangan zaman, dan sebaliknya konstitusi yang *rigid* adalah konstitusi yang sulit untuk mengikuti perkembangan zaman.

Namun demikian karena konstitusi pada hakikatnya merupakan hukum dasar yang tertinggi dan menjadi dasar berlakunya perundang-undangan yang lebih rendah maka para penyusun naskah konstitusi perlu menentukan tata cara mengubahnya dengan cara tidak mudah. Tetapi sebaliknya, ada pula Undang-Undang Dasar yang mensyaratkan tata cara perubahan yang tidak berat dengan

²⁰*Ibid.*, hlm. 110

²¹*Ibid.*, hlm. 113

mempertimbangkan konstitusi dapat dengan mudah mengikuti perkembangan zaman. Negara-negara yang memiliki konstitusi yang bersifat *flexible* seperti New Zealand dan Inggris yang dikenal tidak memiliki konstitusi tertulis, sedangkan konstitusi yang bersifat kaku *rigid*, misalnya konstitusi Amerika Serikat, Australia dan Swiss. Untuk Undang-Undang Dasar yang tergolong *fleksibel*, perubahannya cukup dilakukan hanya dengan *the ordinary legislative process* seperti di New Zealand. Sedangkan untuk Undang-Undang Dasar yang dikenal kaku atau *rigid*, prosedur perubahannya dapat dilakukan:²²

- a. Oleh lembaga legislatif, dengan pembatasan-pembatasan tertentu
- b. Oleh rakyat secara langsung melalui referendum
- c. Oleh utusan negara-negara bagian, khusus untuk negara-negara serikat
- d. Dengan kebiasaan ketatanegaraan (konvensi ketatanegaraan) atau melalui lembaga khusus yang dibuat untuk melakukan perubahan konstitusi

Menurut K.C. Wheare ada tiga cara untuk mengubah Undang-Undang Dasar yaitu: Pertama, *formal amandement* atau perubahan resmi, kedua, *constitutional convension* atau konvensi ketatanegaraan, dan ketiga, *judicial interpretation* atau penafsiran pengadilan. Oleh karena itu perubahan dalam arti penyempurnaan tidak selalu harus dilakukan dengan cara perubahan resmi tetapi dapat pula dilakukan dengan konvensi ketatanegaraan.²³

Lebih lanjut menurutnya *constitution* pada umumnya digunakan untuk menunjukkan kepada seluruh peraturan mengenai ketatanegaraan suatu negara yang secara keseluruhan akan menggambarkan sistem ketatanegaraanya. Sistem ketatanegaraan tersebut terbagi dalam dua golongan, yaitu peraturan berderajat legal (*law*) dan berderajat nonlegal (*extralegal*). Sedangkan dalam pandangan

²²*Ibid.*, hlm. 115-116

²³*Ibid.*

Bolingbroke mengatakan bahwa konstitusi itu jika berbicara dengan cermat dan tepat, adalah kumpulan hukum, lembaga dan kebiasaan, yang berasal dari prinsip-prinsip tertentu yang menyusun sistem umum, dan masyarakat setuju untuk diperintah menurut sistem itu.²⁴

Berdasarkan pendapat di atas, maka pada hakekatnya peraturan-peraturan (konstitusi) ada yang tertulis sebagai keputusan badan yang berwenang, berupa Undang-Undang Dasar atau undang-undang dan ada yang tidak tertulis yang berupa *'usages, understanding, customs atau convention'*.²⁵

Istilah konstitusi dalam perkembangannya mempunyai dua pengertian;²⁶

- a) Dalam pengertian yang luas, konstitusi berarti keseluruhan dari ketentuan-ketentuan dasar atau hukum dasar (*droit constitution elle*), baik yang tertulis maupun tidak tertulis ataupun campuran dari keduanya.
- b) Dalam pengertian sempit (terbatas), konstitusi berarti piagam dasar atau undang-undang dasar (*loi constitutionnelle*), ialah suatu dokumen lengkap mengenai peraturan-peraturan dasar negara. Misal UUD RI 1945, Konstitusi USA 1787.

Selanjutnya berkaitan dengan keberadaan konstitusi dalam suatu negara Lord Bryce mencatat empat motif timbulnya konstitusi;²⁷

- 1) Adanya keinginan anggota warga negara untuk menjamin hak-haknya yang mungkin terancam dan sekaligus membatasi tindakan-tindakan penguasa.
- 2) Adanya keinginan anggota dari pihak yang diperintah atau memerintah dengan harapan untuk menjamin rakyatnya dengan menentukan bentuk suatu sistem ketatanegaraan tertentu.
- 3) Adanya keinginan dari pembentuk negara yang baru untuk menjamin tata cara penyelenggaraan ketatanegaraan.
- 4) Adanya keinginan untuk menjamin kerjasama yang efektif antar negara bagian.

²⁴ Titik Triwulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Cetakan-III, Prenadamedia Group, Jakarta 2015, hlm. 64

²⁵ *Ibid.*, hlm 65

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

Kemudian mengenai sifat konstitusi yang *fleksibel* dan *rigid* (kaku), ada pula sifat konstitusi yang tertulis dan tidak tertulis. Membedakan konstitusi tertulis dan tidak tertulis secara prinsipil adalah tidak tepat. Sebutan konstitusi tidak tertulis hanya dipakai untuk disandingkan dengan konstitusi di zaman modern yang lain ditulis dalam suatu naskah. Salah satu negara di dunia yang tidak memiliki konstitusi tertulis adalah Inggris, namun prinsip-prinsip yang dicantumkan dalam konstitusi di Inggris dicantumkan dalam undang-undang biasa, seperti *Bill of Rights*. Baik dalam konstitusi tertulis maupun tidak tertulis, konstitusi tentunya memiliki fungsi, ada pun konstitusi memiliki fungsi-fungsi sebagai berikut:²⁸

- a. Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ negara
- b. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara
- c. Fungsi pengatur hubungan antar organ negara dengan warga negara
- d. Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara
- e. Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara
- f. Fungsi simbolik sebagai pemersatu
- g. Fungsi simbolik sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan
- h. Fungsi simbolik sebagai pusat upacara
- i. Fungsi sebagai sarana pengendalian masyarakat, baik dalam arti sempit hanya dibidang politik maupun dalam arti luas yang mencakup sosial dan ekonomi
- j. Fungsi sebagai sarana perekayasa dan pembaruan masyarakat (*social engineering* dan *social reform*), baik dalam arti sempit ataupun luas.

Keberadaan konstitusi tidak dapat dilepaskan dengan keberadaan negara, sebagaimana kita ketahui bahwa negara adalah suatu organisasi kekuasaan yang memiliki tujuan bersama dalam rangka menjaga ketertiban umum dan kesejahteraan, oleh karenanya konstitusi ditempatkan pada posisi teratas yang

²⁸ Jimly Ashiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 118

menjadi pedoman untuk terlaksananya sebuah negara dan mencapai tujuan bersama warga negara.

2. Teori Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan merupakan bagian dari konsepsi demokrasi. Kedaulatan (*sovereignty*) merupakan konsep yang biasa dijadikan objek dalam filsafat politik dan hukum kenegaraan. Di dalamnya terkandung konsepsi yang berkaitan dengan ide kekuasaan tertinggi yang dikaitkan dengan negara (*state*). Dari segi bahasa, perkataan kedaulatan itu sendiri dalam bahasa Indonesia sebenarnya berasal dari bahasa Arab, yaitu dari kata *daulat* dan *daulatan*.²⁹

Selain itu dalam sejarah, istilah *daulat* (kedaulatan) itu juga dipergunakan untuk pengertian dinasti, rezim politik ataupun kurun waktu kekuasaan. Frasa-frasa seperti *Daulat Bani Umayyah*, *Daulat Bani Abbasiyah*, *Daulat Bani Fatimiyah*, dan lain sebagainya biasa dipakai untuk maksud menunjuk kepada pengertian dinasti atau rezim politik. Dengan demikian, dalam pengertian klasik, konsep kedaulatan memang dipakai untuk menyebut kurun waktu kekuasaan dan dinasti. Konsep tradisional mengenai kedaulatan itu juga dikaitkan dengan pengertian kekuasaan yang tunggal, utuh dan tidak terbagi ataupun tak terpecah-pecah, serta bersifat tertinggi dalam arti tidak berasal dari kekuasaan lain yang lebih tinggi. Dalam bahasa Inggris istilah kedaulatan disebut *sovereignty* yang berasal dari bahasa Latin yaitu *superanus*. Perkataan ini juga berkaitan dengan kata *supreme* dan *supremacy*. Dalam berbagai literatur politik, hukum, dan teori kenegaraan pada zaman sekarang terminologi kedaulatan (*sovereignty*) pada

²⁹ Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusialisme Indonesia*, Cet-III, Sinar Grafika, Jakarta 2014, hlm. 95

umumnya diakui sebagai konsep yang dipinjam dari bahasa latin, *soverain*, *superanus*, yang kemudian menjadi *sovereign* dan *souvereignty* dalam bahasa Inggris yang berarti penguasa dan kekuasaan tertinggi.³⁰

Kedaulatan sebagai istilah kenegaraan timbul pada abad ke-16 oleh Jean Bodin dalam bukunya yang berjudul *Six Livres de la Republique*. Dalam bukunya itu menguraikan konsep mengenai kedaulatan sebagai berikut:³¹

- a. Kekuasaan itu bersifat tertinggi, tidak ada kekuasaan yang lebih tinggi, dan asli dalam arti tidak berasal dari atau bersumber pada kekuasaan lain yang lebih tinggi.
- b. Mutlak sempurna dalam arti tidak terbatas dan tidak ada kekuasaan lain yang membatasinya.
- c. Utuh, bulat, dan abadi dalam arti tidak terpecah-pecah dan tidak terbagi-bagi.

Sedangkan menurut J. Jacques Rousseau, konsep kedaulatan itu bersifat kerakyatan dan didasarkan pada kemauan umum (*volunte generale*) rakyat yang menjelma melalui perundang-undangan. Oleh sebab itu menurutnya, konsep kedaulatan mempunyai sifat-sifat, yaitu:³²

- a. Kesatuan (*unite*), bersifat monistis
- b. Bulat dan tidak terbagi (*indivisibilite*)
- c. Tidak dapat dialihkan (*inalienabilite*)
- d. Tidak dapat berubah (*imprescriptibilite*)

Setelah mengetahui teori kedaulatan maka akan dengan mudah mengetahui definisi kedaulatan rakyat, teori ini dipelopori oleh Jean Jacques Rousseau, yang mengemukakan bahwasanya teori kedaulatan atau kekuasaan tertinggi suatu negara berada ditangan rakyat. Raja atau kepala negara itu hanya merupakan pelaksana (*eksekutif*) dari apa yang telah diputuskan atau dikehendaki oleh rakyat. Teori kedaulatan rakyat ini antara lain juga diikuti oleh Immanuel

³⁰*Ibid.*, hlm. 95-98

³¹*Ibid.*

³²*Ibid.*, hlm. 104

Kant yang mengatakan bahwa tujuan negara itu adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan dari pada warga negaranya. Dalam pengertian kebebasan disini adalah kebebasan dalam batas-batas perundangan-undangan, sedangkan undang-undang disini yang berhak membuat adalah rakyat itu sendiri. Dengan demikian undang-undang merupakan penjelmaan daripada kemauan atau kehendak rakyat. Jadi rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi atau kedaulatan.³³

Diuraikan kembali dalam buku Soehino bahwa yang dimaksud dengan rakyat oleh Rousseau itu bukanlah penjumlahan daripada individu-individu di dalam negara itu, melainkan adalah kesatuan yang dibentuk oleh individu-individu dan yang mempunyai kehendak, kehendak diperolehnya dari individu-individu tersebut melalui perjanjian masyarakat (kontrak politik), yang oleh Rousseau kehendak tadi disebut kehendak umum atau *volonte generale*, yang dianggap mencerminkan kemauan atau kehendak umum. Sebab kalau yang dimaksud dengan rakyat itu adalah penjumlahan dari pada individu-individu di dalam negara itu, jadi bukanya kekuasaan yang dibentuk oleh individu-individu itu maka kehendak yang ada padanya bukanlah kehendak umum atau *volonte generale*, melainkan *volonte de tous*.³⁴

Oleh sebab itu apabila dalam suatu negara pemerintahan itu dipegang oleh beberapa atau segolongan orang, yang sebetulnya ini merupakan kesatuan tersendiri dalam negara itu, dan yang mempunyai kehendak tersendiri yang disebut *volonte de corps*, akibatnya *volonte generale* ini akan jatuh bersamaan

³³ Moh. Kusnardi & Bintan Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta 2008, hlm. 124-125

³⁴ Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta 2014, hlm. 160

dengan *volonte de corps* tadi. Dan apabila pemerintahan itu hanya dipegang oleh satu orang tunggal saja, yang orang ini juga mempunyai kehendak tersendiri yang disebut *volonte particuliere*, maka akibatnya *volonte generale* akan jatuh bersamaan dengan *volonte particuliere* itu. Jadi kalau begitu pemerintahan itu harus dipegang oleh rakyat, setidaknya-rakyat itu mempunyai perwakilan di dalam pemerintahan agar *volonte generale* tadi dapat terwujudkan.³⁵

Selain daripada itu perlu juga diingat bahwa yang dimaksud oleh Rousseau dengan kedaulatan rakyat itu pada prinsipnya adalah cara atau sistem yang bagaimanapun pemecahan masalah atau suatu soal menurut cara atau sistem tertentu yang memenuhi kehendak umum (mendengar suara rakyat). Jadi kehendak umum itu hanyalah khayalan saja yang bersifat abstrak, dan kedaulatan itu adalah kehendak umum itu sendiri.³⁶

Teori kedaulatan rakyat timbul sebagai reaksi daripada kedaulatan raja, Bapak daripada ajaran ini ialah J.J Rousseau yang mengajarkan bahwa dengan perjanjian masyarakat, maka orang menyerahkan kebebasan hak-hak serta wewenangnya pada rakyat seluruhnya, dimana *natural liberty* dalam suasana bernegara kembali sebagai *civil liberty*. Jadi kekuasaan tertinggi para rakyat yang diselenggarakan dengan melampaui perwakilan yang berdasarkan suara terbanyak (*general will volonte generale*). Dalam ajaran Rousseau ini *volonte generale* harus berdasarkan kepentingan (golongan) terbanyak. Jadi apabila hanya kepentingan satu golongan, walaupun hanya mendapatkan suara terbanyak (*generale*) tetap ditinjau dari segi negara, maka bukan kepentingan umum (*private*). Didalam

³⁵*Ibid.*

³⁶*Ibid.*, hlm. 161

perkembangannya kemudian ajaran kedaulatan rakyat mendapat isi yang berbeda-beda. Misalnya ajaran kedaulatan rakyat yang kita anut adalah berdasarkan ciri khas Indonesia yaitu berdasarkan musyawarah mufakat.³⁷

Di dalam negara-negara yang bercorak fasis, maka kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh wakil mutlaknya (*exponen*). Pada masa yang lampau yaitu zaman Romawi bahwa kedaulatan rakyat dibelokkan pada kedaulatan raja yang absolut dengan konstruksi-konstruksi *lex regia* daripada *ulpianus* (*oesarismus*).³⁸

3. Teori Desentralisasi

Setiap negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*) dapat dibuat dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi, dapat juga sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat pemerintahan (*single centralized government*) atau oleh pusat bersama-sama organnya yang dibagikan ke berbagai daerah-daerahnya. Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintahan pusat di daerah dikenal sebagai dekonsentrasi (*centralisatie men deconsentratie*). Desentralisasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat (*central govertment*), melainkan juga oleh kesatuan-kesatuan pemerintah yang lebih rendah dan mandiri (*zelftanding*); bersifat otonomi (teritorial ataupun fungsional).³⁹ Desentralisasi lahir setelah lahirnya sistem pemerintahan sentralisasi atau pemusatan kekuasaan di tangan pemerintahan pusat. Joeniarto mengemukakan tiga hal pokok dalam

³⁷ Padmo Wahjono, *Ilmu Negara : Kuliah-Kuliah*, Cetakan-III, Ind HillCo, Jakarta 2003, hlm. 155

³⁸ *Ibid.*, hlm. 158

³⁹ Ni'matul Huda, *Otonomi...*, *Op.Cit.*, hlm. 85

desentralisasi. *Pertama*, pembentukan organisasi pemerintahan daerah otonom. *Kedua*, pembagian wilayah negara menjadi daerah otonom. *Ketiga*, penyerahan wewenang untuk mengurus dan mengatur urusan pemerintah kepada daerah otonom.⁴⁰ Istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin yaitu “*de*” berarti lepas dan “*centerum*” berarti pusat. Jadi berdasarkan peristilahannya desentralisasi adalah melepaskan dari pusat.⁴¹

Desentralisasi sebagaimana didefinisikan *United Nations* (PBB) adalah sebagai berikut: “*Decentralization refers to the transfer of authority away from the national capital whether by deconcentration (i.e delegation) to field offices or by devolution to local authorities or local bodies.*”⁴²

Adapun menurut pakar hukum tentang definisi desentralisasi :

Menurut Henry Maddick dikutip dalam Juanda, desentralisasi merupakan pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun residual yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.⁴³ Juanda sendiri mengartikan dalam arti ketatanegaraan bahwa desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonom). Desentralisasi juga merupakan cara atau sistem untuk mewujudkan asas demokrasi, yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan negara.⁴⁴

⁴⁰ Titik Triwulan Tutik, *Op.Cit.*, hlm. 252

⁴¹ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, PT Alumni, Bandung 2008, hlm. 117

⁴² Azyumardi Azra, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Cet-I, Edisi Revisi, Kencana Prenada Media Group, Jakarta 2000, hlm.149-150

⁴³ Henry Maddick, dikutip dalam Juanda, *Op.Cit.* 117

⁴⁴ Juanda, *Ibid.*, hlm. 120

Siswanto Sunarno mengatakan bahwa sistem desentralisasi, yaitu pelimpahan kewenangan pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri.⁴⁵ Selanjutnya desentralisasi berarti pelepasan tanggung jawab yang berada dalam lingkup pemerintahan pusat ke pemerintahan daerah. Desentralisasi seringkali disebut pemberian otonomi. Dengan kata lain, bahwa desentralisasi merupakan pengotonomian menyangkut proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam wilayah tertentu. Jadi, kebijakan desentralisasi harus dipahami tidak hanya sebagai pelimpahan urusan atau administrasi, melainkan meliputi pelimpahan perencanaan, pengambilan keputusan dan bentuk akuntabilitasnya.⁴⁶

Ditambahkan Bachrul Elmi menyebutkan, bahwa desentralisasi berarti memberikan sebagian dari wewenang pemerintahan pusat kepada daerah, untuk melaksanakan dan menyelesaikan urusan yang menjadi tanggung jawab dan menyangkut kepentingan daerah yang bersangkutan (otonomi). Urusan yang menyangkut kepentingan dan tanggung jawab daerah meliputi : urusan umum dan pemerintahan, penyelesaian fasilitas pelayanan dan urusan sosial, budaya, agamadan kemasyarakatan.⁴⁷

Dipertegas lagi oleh Prof. Ni'matul bahwa desentraliasi bukan sekedar pemencaran kewenangan, tetapi juga pembagian kekuasaan untuk mengatur dan

⁴⁵ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Cetakan-IV, Sinar Grafika, Jakarta 2012, hlm. 7

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Bahrul Elmi, *Keuangan Pemerintah Daerah Otonom di Indonesia*, UI Press, Jakarta 2002, hlm. 7

mengurus penyelenggaraan pemerintah negara antara pemerintah pusat dan satuan-satuan pemerintah ke tingkat yang lebih rendah.⁴⁸

Kemudian dikutip dari Mariun, alasan dianutnya desentralisasi oleh The Liang Gie dalam bukunya, *Pertumbuhan Daerah di Negara Republik Indonesia*, 1968, adalah sebagai berikut:⁴⁹

1. Dilihat dari sudut politik, sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada salah satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
2. Dalam bidang politik penyelenggaraan, desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
3. Dari sudut tehnik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus pemerintah setempat pengurusannya diserahkan kepada daerah. Hal-hal yang lebih tepat ditangan pusat tetap diurus oleh pemerintah pusat.
4. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan kepada kekhususan sesuatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.
5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan daerah.

Dengan demikian, desentralisasi merupakan salah satu sendi-sendi dalam negara kesatuan dan sebagai pilar dari negara demokrasi. Tetapi hal itu tidak dapat dikualifikasikan jika dalam implementasinya tidak dilaksanakan secara konsisten dan sungguh-sungguh. Dalam kenyataannya, desentralisasi yang terjadi di Indonesia sangat jauh dari nilai-nilai ideal. Adanya masalah inkonsistensi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah menunjukkan bahwa inkonsistensi hukum sering terjadi di dalam perundang-undangan di Indonesia. Tepatnya,

⁴⁸ Ni'matul Huda, *Otonomi...*, Op.Cit., hlm. 85-86

⁴⁹ Mariun, *Azas-azas Ilmu Pemerintahan*, Fakultas Sosial dan Politik UGM, Yogyakarta 1975, hlm. 49, dikutip dalam Tesis, Hernanda Bagus, *Keberadaan Pajak Bumi dan Bangunan Sebagai Pajak Pusat Dalam Era Otonomi Daerah*, Undip 2009, hlm. 43

inkonsistensi *vertikal* dan *horizontal* dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dan khususnya pada hubungan kewenangan menimbulkan dampak hukum yang mempunyai pengaruh secara signifikan terhadap kepastian hukum yang dicita-citakan oleh pemerintah. Selain itu menurut Bagir Manan dikutip kembali oleh Prof. Ni'matul bahwa dasar-dasar hubungan antara pusat dan daerah dalam kerangka desentralisasi ada empat macam:⁵⁰

- a. Dasar-dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara; UUD 1945 menghendaki kerakyatan dilaksanakan pada pemerintahan tingkat daerah, berarti UUD 1945 menghendaki keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah hanya dimungkinkan oleh sentralisasi.
- b. Dasar pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli; pada tingkat daerah, susunan pemerintahan asli ingin dipertahankan adalah yang sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.
- c. Dasar kebhinekaan
Bhineka Tunggal Ika, melambangkan keragaman indonesia, otonomi, atau desentralisasi merupakan salah satu cara mengendorkan "*spanning*" yang timbul dan keragaman.
- d. Dasar negara hukum
Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.

Selanjutnya menurut Ismail Sunny, ada lima tingkatan hubungan antara pusat dan daerah yaitu;⁵¹

- a. Negara kesatuan dengan otonomi terbatas. Melalui Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, Indonesia merupakan contoh negara dengan menganut otonomi terbatas.
- b. Negara kesatuan dengan otonomi luas. Secara ekonomi, otonomi yang luas harus didukung dengan kekayaan dan keuangan. Oleh karena itu, sangatlah diperlukan pengaturan tentang perimbangan kekayaan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.
- c. Negara *quasi federal* dengan provinsi atas 'kebaikan' pemerintah pusat. Ciri negara semacam ini adalah kekuasaan pada pemerintahan pusat untuk

⁵⁰ Ni'matul Huda, *Op.Cit.*, hlm. 86-87

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 87-88

menentukan berlaku tidaknya keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh daerah-daerah bagian, karenanya negara model begini disebut juga negara *federal* semu.

- d. Negara *federal* dengan pemerintah *federal*, misalnya Amerika Serikat, Australia, Kanada, dan Swiss.
- e. Negara Konfederasi, dalam bentuknya yang paling ekstrem, suatu negara dikatakan berbentuk konfederasi jika pusat tergantung pada *goodwill* negara-negara anggota konfederasi atau negara-negara anggota *commonwealth*.

Apabila pelaksanaan fungsi pemerintahan, desentralisasi atau otonomi itu menunjukkan;⁵²

- a. Satuan-satuan desentralisasi (otonomi) lebih *fleksibel* dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat
- b. Satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas dengan efektif dan lebih efisien
- c. Satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif
- d. Satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.

Desentralisasi akan membawa sejumlah manfaat bagi masyarakat di daerah ataupun pemerintah nasional. *Shabbir Cheema* dan *Rondinelli* menyampaikan paling tidak ada empat belas (14) alasan yang merupakan rasionalitas dari desentralisasi, yaitu:⁵³

1. Desentralisasi dapat merupakan cara yang ditempuh untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan yang bersifat sentralistik dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan, terutama dalam perencanaan pembangunan, kepada pejabat di daerah yang bekerja di lapangan dan tahu betul masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan desentralisasi maka perencanaan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah yang bersifat *heterogen*.
2. Desentralisasi dapat memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang sangat terstruktur dari pemerintah pusat.
3. Dengan desentralisasi fungsi dan penugasan kepada pejabat di daerah, maka tingkat pemahaman serta sensitivitas terhadap kebutuhan masyarakat daerah akan meningkat. Kontak hubungan yang meningkat antara pejabat dengan masyarakat setempat akan memungkinkan kedua belah pihak untuk memiliki

⁵² *Ibid.*, hlm. 89

⁵³ Shabbir G. Chemma dan Dennis Rondelli, *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publications, Beverly Hills, California 1983, hlm. 14-16, dikutip dalam Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah...*, *Op.Cit.*, hlm. 93-95

informasi yang lebih baik, sehingga dengan demikian akan mengakibatkan perumusan kebijaksanaan yang lebih realistis dari pemerintah.

4. Desentralisasi akan mengakibatkan terjadinya “penetrasi” yang lebih baik dari pemerintah pusat bagi daerah-daerah yang terpencil atau sangat jauh dari pusat, di mana sering kali rencana pemerintah tidak dipahami oleh masyarakat setempat atau dihambat oleh elite lokal, dan di mana dukungan terhadap program pemerintah sangat terbatas.
5. Desentralisasi memungkinkan representasi yang lebih luas dari berbagai kelompok politik, etnis, keagamaan di dalam perencanaan pembangunan yang kemudian dapat memperluas kesamaan dalam mengalokasikan sumber daya dan investasi pemerintah.
6. Desentralisasi dapat meningkatkan kapasitas pemerintahan serta lembaga *private* di daerah, yang kemudian dapat meningkatkan kemampuan mereka untuk mengambil alih fungsi yang selama ini dijalankan oleh departemen yang ada di pusat. Dengan desentralisasi maka peluang bagi masyarakat di daerah untuk meningkatkan kapasitas teknis dan manajerial.
7. Desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi pemerintahan di pusat dengan tidak lagi pejabat puncak di pusat menjalankan tugas rutin karena hal itu dapat diserahkan kepada pejabat daerah. Dengan demikian, pejabat di pusat dapat menggunakan waktu dan energi mereka untuk melakukan supervisi dan pengawasan terhadap implementasi kebijaksanaan.
8. Desentralisasi juga dapat menyediakan struktur di mana berbagai departemen di pusat dapat dikoordinasi secara efektif bersama dengan pejabat daerah dan sejumlah NGOs di berbagai daerah. Propinsi, kabupaten, dan kota dapat menyediakan basis wilayah koordinasi bagi program pemerintah, khususnya di dunia ke III di mana banyak sekali program pedesaan yang dijalankan.
9. Struktur pemerintahan yang didesentralisasikan diperlukan guna melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi program. Struktur seperti itu dapat merupakan wahana bagi pertukaran informasi yang menyangkut kebutuhan masing-masing daerah kemudian secara bersama-sama menyampaikannya kepada pemerintah.
10. Dengan menyediakan model alternatif cara pembuatan kebijaksanaan, desentralisasi dapat meningkatkan pengaruh atau pengawasan atas berbagai aktifitas yang dilakukan oleh elite lokal, yang sering kali tidak simpatik dengan program pembangunan nasional dan tidak sensitif terhadap kebutuhan kalangan miskin di pedesaan.
11. Desentralisasi juga menghantarkan kepada administrasi pemerintahan yang mudah disesuaikan, inovatif, dan kreatif. Pemerintah daerah dapat memiliki peluang untuk menguji inovasi, serta bereksperimen dengan kebijaksanaan yang baru di daerah-daerah tertentu tanpa harus menjustifikasinya kepada seluruh wilayah negara. Kalau mereka berhasil maka dapat dicontoh oleh daerah yang lainnya.
12. Desentralisasi perencanaan dan fungsi manajemen dapat memungkinkan pemimpin di daerah menetapkan pelayanan dan fasilitas secara efektif di tengah-tengah masyarakat, mengintegrasikan daerah-daerah yang terisolasi,

memonitor dan melakukan evaluasi implementasi proyek pembangunan dengan lebih baik dari pada yang dilakukan oleh pejabat di pusat.

13. Desentralisasi dapat memantapkan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan memberikan peluang kepada berbagai kelompok masyarakat di daerah untuk berpartisipasi secara langsung dalam pembuatan kebijaksanaan, sehingga dengan demikian akan meningkatkan kepentingan mereka di dalam memelihara sistem politik.
14. Desentralisasi dapat meningkatkan penyediaan barang dan jasa di tingkat lokal dengan biaya yang lebih rendah, karena hal itu tidak lagi menjadi beban pemerintah pusat karena sudah diserahkan kepada daerah.

Selain dampak positif (alasan rasional) desentralisasi atau otonomi dalam sistem pemerintahan atau pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagaimana dijelaskan di atas, desentralisasi atau otonomi juga mengandung kelemahan, antara lain:⁵⁴

1. Karena besarnya unsur pemerintahan, struktur pemerintahan bertambah kompleks sehingga dapat mempersulit koordinasi.
2. Keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan dan daerah dapat lebih mudah terganggu.
3. Khusus mengenai desentralisasi teritorial, dapat mendorong timbulnya apa yang disebut daerahisme atau provinsialisme.
4. Keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama karena memerlukan perundingan yang bertele-tele, dan
5. Dalam menyelenggarakan desentralisasi diperlukan biaya lebih banyak dan sulit memperoleh keseragaman/uniformitas dan kesederhanaan.

⁵⁴ Ishak, *Posisi Politik Masyarakat Dalam Era Otonomi Daerah*, Wedatama Widya Sastra, Jakarta 2014. hlm. 20

F. Definisi Operasional

Kata	Definisi
Implikasi menurut: KBBI Ahli Hukum	<p>Implikasi artinya Keterlibatan atau keadaan terlibat, tetapi tidak dinyatakan secara jelas (tersirat).⁵⁵</p> <p>Implikasi artinya dampak.</p> <p>Sehingga penulis maknai dalam tesis ini dengan arti dampak putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 terhadap eksistensi calon tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah serentak 2017. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut tentu akan berdampak pada ketentuan perundang-undangan terhadap eksistensi calon tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah serentak 2017.</p>

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan fokus kajian menelaah dan mengkaji berbagai literatur berkenaan dengan implikasi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 terhadap eksistensi calon tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah serentak 2017, mencakup dasar pertimbangan hukum (*Ratio Decidendi*) putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015.

⁵⁵ Tersedia [http:// kbbi.web.id/implikasi](http://kbbi.web.id/implikasi). Diakses 18 Februari 2017

2. Objek Penelitian

Objek dari penelitian ini adalah menelaah implikasi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 terhadap eksistensi calon tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah serentak 2017. mencakup dasar pertimbangan hukum (*Ratio Decidendi*) putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015.

3. Sumber Data Penelitian

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

- a. Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah.⁵⁶
- b. Bahan Hukum Sekunder, diartikan sebagai sumber hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari bidang tertentu, berupa buku-buku, disertasi, tesis, skripsi, jurnal dan makalah-makalah hukum yang berhubungan dengan obyek penelitian. Bahan hukum sekunder ini berguna untuk meningkatkan mutu dalam memahami hukum yang berlaku.⁵⁷
- c. Bahan hukum Tersier, diartikan sebagai sumber yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam penelitian

⁵⁶ Burhan Ashofa, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan-IV, Rineka Cipta, Jakarta 2004, hlm. 103

⁵⁷ Sulistyowati Irianto dan Shidarta (ed), *Metode Penelitian Hukum : Konstelasi dan Refleksi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta 2009, hlm. 128

ini berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, serta Kamus istilah Inggris-Indonesia.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan bahan hukum melalui metode penelitian *library research*, yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepastakaan),⁵⁸ baik berupa buku-buku, jurnal ilmiah, media massa dan internet serta refrensi lain yang relevan guna menjawab berbagai rumusan permasalahan.

5. Metode Pendekatan

Dalam kaitannya dengan penelitian normatif maka penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan terhadap masalah yang diteliti, yaitu:

- a. Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*). Suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian.⁵⁹ Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan langsung dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁶⁰ Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi.⁶¹ Dengan demikian memahami kandungan filosofis yang ada di belakang peraturan perundang-undangan itu dapat disimpulkan mengenai

⁵⁸ Iqbal Hasan, *Pokok-Pokok Mater Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta 2002, hlm. 11

⁵⁹ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Banyumedia Publishing, Surabaya 2010, hlm. 302

⁶⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta 2010, hlm. 93

⁶¹ *Ibid.*

ada tidaknya benturan filosofis antara peraturan perundang-undangan dengan isu yang dihadapi.

- b. Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*). Konsep (Inggris: *concept*, Latin: *conceptus* dari *concupere* (yang berarti memahami, menerima, menangkap) merupakan gabungan dari kata *con* (bersama) dan *capere* (menangkap menjinakkan).⁶² Konsep dalam pengertian yang relevan adalah unsur-unsur abstrak yang mewakili kelas-kelas fenomena dalam suatu bidang studi yang kadangkala menunjuk pada hal-hal universal yang diabstraksikan dari hal-hal yang partikular.⁶³ Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.⁶⁴

6. Analisis Bahan Hukum

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

⁶² Johnny Ibrahim, *Op.Cit.*, hlm. 306

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian, Op.Cit.*, hlm. 95

H. Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun dalam 5 (lima) bab secara garis besar yang terdiri dari:

BAB 1 yaitu pendahuluan yang memuat tentang latar belakang masalah yang menggambarkan alasan penelitian ini dilakukan, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka/orisinalitas penelitian, kerangka teori, definisi operasional, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II mengulas mengenai landasan teoritik yang dijabarkan ke dalam 4 (empat) sub bab pembahasan, yaitu pertama tinjauan umum tentang Negara Hukum, kedua tinjauan umum tentang Demokrasi, ketiga tinjauan umum tentang Partai Politik, dan keempat tinjauan umum tentang Mahkamah Konstitusi.

BAB III mengulas mengenai landasan teoritik yang dijabarkan ke dalam 3 (tiga) sub bab pembahasan, yaitu pertama tinjauan umum tentang Otonomi Daerah, kedua tinjauan umum tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), ketiga tinjauan umum tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)

BAB IV menjelaskan pembahasan yang meliputi Implikasi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 terhadap eksistensi calon tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah serentak 2017; mencakup dasar pertimbangan hukum (*Ratio Decidendi*) putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015, dan Implikasi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 terhadap eksistensi calon tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah serentak 2017.

Berdasarkan analisis dan pembahasan yang telah diuraikan dalam BAB II, BAB III, dan BAB IV maka akan ditarik suatu kesimpulan dan saran yang akan dituangkan dalam BAB V yaitu penutup.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA HUKUM, DEMOKRASI, PARTAI POLITIK DAN MAHKAMAH KONSTITUSI

A. Negara Hukum

1. Definisi Negara Hukum

Pembahasan apa itu negara hukum tentu sangat menarik bagi kita, perlu kita pahami dahulu istilah negara dan hukum. Pemikiran atau konsepsi manusia merupakan anak zaman yang lahir dan berkembang seiring berjalannya waktu dengan segala situasi kesejarahan dan berbagai pengaruhnya. Oleh sebab itu pemikiran atau konsepsi manusia tentang negara hukum juga lahir dan berkembang dalam situasi kesejarahan. Sehingga, meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep universal, tetapi pada dataran implementasi ternyata memiliki karakteristik bermacam-macam.⁶⁵

Kranen Burg berpendapat bahwa Negara adalah suatu sistem dari tugas-tugas umum dan organisasi-organisasi yang diatur dalam usaha negara dalam mencapai tujuannya, yang juga menjadi tujuan rakyat/masyarakat, maka harus ada pemerintahan yang berdaulat. Di samping itu menurut Kranen Burg pengertian negara banyak dikemukakan oleh para pakar sebagai berikut; Aristoteles, negara (*polis*) adalah persekutuan dari keluarga dan desa guna memperoleh hidup yang sebaik-baiknya. Sedangkan Jean Bodin mengatakan bahwa Negara merupakan suatu persekutuan keluarga-keluarga dengan segala kepentingannya yang dipimpin oleh akal dari suatu kuasa yang berdaulat. Ditambahkan juga oleh

⁶⁵ Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Cetakan-XII, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta 2016, hlm. 1

Hugo Grotius, Negara adalah suatu persekutuan yang sempurna dari orang-orang yang merdeka untuk memperoleh perlindungan hukum kesatuan sehingga dapat dipahami sebagai suatu sistem. Konsekuensinya, adalah tidak mungkin memahami hukum jika hanya mempertahankan satu ajaran saja.⁶⁶

Pemikiran negara hukum di mulai sejak Plato dengan konsepnya “bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik sehingga di sebut dengan istilah *nomoi*. Kemudian ide tentang negara hukum populer pada abad ke-17 sebagai akibat dari situasi politik di Eropa yang didominasi oleh absolutisme.⁶⁷ Kemudian secara embrionik, gagasan negara hukum yang telah dikemukakan oleh Plato, ketika ia memperkenalkan konsep *nomoi*, sebagai karya tulis ketiga yang dibuat di usia tuanya. Sementara itu, dalam dua tulisan pertama, *politeia* dan *politicos*, belum muncul istilah negara hukum. Dalam *nomoi*, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. Gagasan Plato tentang negara hukum ini semakin tegas ketika didukung oleh muridnya Aristoteles, yang menuliskan ke dalam bukunya *politica*.⁶⁸

Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang berlandaskan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Sehingga terdapat unsur pemerintahan yang berkonstitusi yaitu:⁶⁹

1. Pemerintahan yang didasarkan untuk kepentingan umum tidak hanya segelintir kelompok saja

⁶⁶ Max Boli Sabon, *Ilmu Negara : Bahan Pendidikan untuk Perguruan Tinggi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 2014, hlm. 25

⁶⁷ Titik Triwulan Tutik, *Op.Cit*, hlm. 61

⁶⁸ Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara, Ibid.*, hlm. 2

⁶⁹ Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, UI-Press, Jakarta 1995, hlm 20-21, dikutip dalam *Ibid.*

2. Pemerintahan yang dilaksanakan menurut hukum yang di dalamnya terdapat ketentuan-ketentuan umum, tidak hanya hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengesampingkan konvensi dan konstitusi.
3. Pemerintahan berlandaskan konstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan tekanan yang dilaksanakan pemerintahan despotik.

Dari konsep negara hukum yang diidealisasikan oleh Plato, dapat dipahami bahwa arti dari konsep negara hukum adalah negara yang berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya. Dalam artian bahwa segala kewenangan dan tindakan alat perlengkapan negara atau penguasa, semata-mata berdasarkan hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum. Hal yang demikian akan mencerminkan keadilan dan kesejahteraan bagi pergaulan hidup warganya.⁷⁰

Lebih jauh Aristoteles berpendapat bahwa pengertian negara hukum itu timbul dari *polis* yang mempunyai wilayah negara kecil, seperti kota dan berpenduduk sedikit, tidak seperti negara-negara sekarang ini yang mempunyai wilayah luas dan berpenduduk banyak (*vlakte staat*). Dalam polis itu segala urusan negara dilakukan dengan musyawarah (*ecclesia*), dimana seluruh warga negaranya ikut serta dalam urusan penyelenggaraan negara.⁷¹ Bagi Aristoteles yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan pikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya memegang hukum dan keseimbangan saja.⁷² Oleh karena itu menurut Aristoteles, bahwa yang

⁷⁰ Didi Nazmi Yunas, *Konsepsi Negara Hukum*, Angkasa Raya Padang, Padang 1992, hlm. 20, dikutip dalam Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi Di Indonesia*, Cetakan-II, Pustaka Pelajar, Jakarta 2015, hlm. 8

⁷¹ Moh. Kusnardi & Bintan Saragih, *Op.Cit.*, hlm. 131

⁷² Rozikin Daman, *Hukum Tata Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta 1993, hlm.

penting adalah mendidik manusia menjadi warga negara yang baik, karena dari sikapnya yang adil akan terjamin kebahagiaan hidup warga negaranya.⁷³

Menurut Aristoteles, yang memerintah dalam suatu negara bukanlah manusia, melainkan pikiran yang adil dan kesusilaanlah yang menentukan baik atau buruknya suatu hukum. Menurutnya, suatu Negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ia menyatakan:⁷⁴

“Constitutional rule in a state is closely connected, also with the question whether it is better to be ruled by the best men or the best law, since a government in accordance with law, accordingly the supremacy of law is accepted by Aristoteles as mark of good state and not merely as an unfortunate necessity.”

(Aturan konstitusional dalam suatu negara berkaitan secara erat, juga dengan mempertanyakan kembali apakah lebih baik diatur oleh manusia yang terbaik sekalipun atau hukum yang terbaik, selama pemerintahan menurut hukum. Oleh sebab itu, supremasi hukum diterima oleh Aristoteles sebagai pertanda Negara yang baik dan bukan semata-mata sebagai keperluan yang tidak layak).

Definisi negara hukum menurut pakar sebagai berikut:

Prof. Muhammad Yamin, mengatakan bahwa kata kembar negara hukum yang kini jadi istilah dalam ilmu hukum konstitusional Indonesia meliputi dua kata yang sangat berlainan asal usulnya. Kata negara yang menjadi negara dalam bahasa Indonesia berasal dari bahasa Sanskerta dan mulai terpakai sejak abad ke-5 dalam ketatanegaraan Indonesia, pengertian negara hukum dihubungkan dengan organisasi intern dan struktur negara yang dianut menurut hukum. Setiap tindakan penguasa ataupun rakyatnya harus berdasarkan pada hukum dan

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ George Sabine, *A History of Political Theory*, George G. Harrap & CO. Ltd., London 1995, hlm. 92, dikutip dalam Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Hak-hak Asasi Manusia*, Liberty, Yogyakarta 2000, hlm. 22

sekaligus dicantumkan tujuan negara hukum, yaitu menjamin hak-hak asasi rakyatnya.⁷⁵

D. Muthiras negara hukum adalah negara yang susunan diatur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang sehingga segala kekuasaan dari alat pemerintahannya didasarkan oleh hukum. Rakyatnya tidak boleh bertindak sendiri-sendiri menurut semaunya yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum itu ialah negara yang diperintah bukan oleh orang-orang tetapi oleh undang-undang.⁷⁶

Seopomo mengatakan bahwa, negara hukum sebagai negara yang menjamin adanya tertib hukum dalam masyarakat artinya memberi perlindungan hukum pada masyarakat dimana antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik.⁷⁷

Abdul Aziz Hakim, negara hukum harus berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya, yaitu segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa, semata-mata berdasarkan hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum sehingga dapat mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup warganya.⁷⁸

⁷⁵ Didi Nazmi Yunas, *Op.Cit.*, hlm. 18 dikutip dalam Abdul Aziz Hakim, *Op.Cit.*

⁷⁶ Juniarso Ridwan & Ahmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Public*, Nuansa Cendekia, Bandung 2012, hlm. 24

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Abdul Aziz Hakim, *Op.Cit.*, hlm. 8

2. Konsep Dasar Negara Hukum

Setelah mengetahui definisi apa itu negara hukum maka dalam perkembangannya konsep negara hukum, mengalami penyempurnaan yang secara umum dapat dilihat antara lain:⁷⁹

- a. Sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat.
- b. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan.
- c. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia.
- d. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara.
- e. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh eksekutif.
- f. Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah.
- g. Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian merata sumber daya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.

Prof. Sudargo Gautama, mengemukakan tiga ciri-ciri atau unsur-unsur dari negara hukum, yakni :⁸⁰

- a. Terdapat pembatasan kekuatan negara terhadap perorangan, maksudnya negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang, tindakan negara dibatasi oleh hukum, individu mempunyai hak terhadap negara atau rakyat mempunyai hak terhadap penguasa.
- b. Azas Legalitas Setiap tindakan negara harus berdasarkan hukum yang telah diadakan terlebih dahulu yang harus ditaati juga oleh pemerintah atau aparatnya.
- c. Pemisahan kekuasaan agar hak asasi betul-betul terlindungi adalah dengan pemisahan kekuasaan yaitu badan yang membuat peraturan perundang-undangan melaksanakan dan mengadili harus terpisah satu sama lain tidak berada dalam satu tangan.

Konsep negara hukum modern di Eropa Kontinental dikembangkan dengan menggunakan istilah Jerman yaitu “*rechtsstaat*” antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichter, dan lain-lain. Sedangkan

⁷⁹ Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung 1992, hlm. 29-30 dikutip dalam Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, Op.Cit., hlm. 4-5

⁸⁰ Abdul Aziz Hakim, *Op.Cit.*, hlm. 10

dalam tradisi Anglo Saxon Amerika konsep negara hukum dikembangkan dengan sebutan “*the rule of law*” yang dipelopori oleh A.V. Dicey. Selain itu, konsep negara hukum juga terkait dengan istilah nomokrasi (*nomocratie*) yang berarti bahwa penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum.⁸¹

Gagasan pokok dari kedua konsep negara hukum menurut kedua tradisi ini, meskipun dirumuskan dalam aspek-aspek yang berbeda, tetapi pada pokoknya berkenaan pada sasaran yang utama yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.⁸² Konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini tampak baik dari isi maupun kriteria *rechtsstaat* dan *rule of law* itu sendiri.⁸³

Imanuel Kant mengemukakan paham negara hukum dalam arti sempit, bahwa negara hanya sebagai perlindungan hak-hak individual, sedangkan kekuasaan negara diartikan secara pasif, bertugas memelihara ketertiban dan keamanan masyarakat. Konsep negara hukum dalam arti ini dikenal dengan sebutan *nachtwakerstaat*.⁸⁴ Hak-hak asasi manusia akan terlindungi karena dalam konsep *the rule of law* mengedepankan prinsip *equality before the law*, sedangkan konsep *rechtsstaat* mengedepankan prinsip *wetmatigheid*, kemudian menjadi

⁸¹ Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi...*, Op.Cit., hlm. 121

⁸² Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, Cetakan-VIII, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta 2013, hlm.73

⁸³ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya 1987, hlm. 72 dikutip dalam *Ibid.*, hlm 74

⁸⁴ Tahir Azhary, *Negara Hukum (Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini)*, Prenada Media Group, Jakarta 2015, hlm. 39

rechtmatigeheid. Indonesia yang menghendaki keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat mengedepankan asas kerukunan.⁸⁵

3. Unsur-Unsur dan Prinsip-Prinsip Negara Hukum

Adapun unsur-unsur negara hukum, Padmo wahyono menyatakan dalam negara hukum terdapat suatu pola sebagai berikut :⁸⁶

1. Menghormati dan melindungi hak-hak manusia ;
2. Mekanisme kelembagaan negara yang demokratis;
3. Tertib hukum;
4. Kekuasaan kehakiman yang bebas

Sedangkan prinsip-prinsip Negara Hukum

Menurut J.B.J.M Ten Berge prinsip-prinsip Negara hukum tersebut sebagai berikut :⁸⁷

Prinsip-prinsip negara hukum ;

1. Asas legalitas. Pembatasan kebebasan warga negara (oleh pemerintah) harus ditemukan dasarnya dalam undang-undang yang merupakan peraturan umum. undang-undang secara umum harus memberikan jaminan (terhadap warga negara) dari tindakan (pemerintahan) yang sewenang-wenang, kolusi, dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar. Pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintahan harus ditemukan dasarnya pada undang-undang tertulis (undang-undang formal).
2. Perlindungan hak-hak asasi
3. Pemerintah terikat pada hukum.
4. Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum. Hukum harus dapat ditegakkan, ketika hukum itu dilanggar. Pemerintah harus menjamin bahwa di tengah masyarakat terdapat instrumen yuridis penegakan hukum. Pemerintah dapat memaksa seorang yang melanggar hukum melalui sistem peradilan negara. Memaksakan hukum publik secara prinsip merupakan tugas pemerintah.
5. Pengawasan oleh hakim yang merdeka superioritas hukum tidak dapat ditampilkan, jika aturan hukum hanya dilaksanakan organ pemerintahan.

⁸⁵ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*, Bina Ilmu, Surabaya 1987, hlm. 84

⁸⁶ Padmo Wahjono, *Op.Cit.*, hlm. 6

⁸⁷ J.B.J.M. Ten Berge, *Besturen door de Overheid*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer 1996, hlm. 34-38, dikutip dalam Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, *Op.Cit.*, hlm. 9

Oleh karena itu, negara hukum diperlukan pengawasan oleh hakim yang merdeka

a. Negara Hukum Konsep *Rechtsstaat*

Di negara-negara Eropa Kontinental konsepsi negara hukum berkembang cukup pesat, terutama perkembangan terhadap asas legalitas yang semula diartikan sebagai pemerintahan berdasarkan undang-undang kemudian berkembang menjadi pemerintahan berdasarkan hukum. Terjadinya perkembangan konsepsi tersebut merupakan konsekuensi dari perkembangan konsepsi negara hukum materil sehingga pemerintah disertai tugas dan tanggung jawab yang semakin berat dan besar untuk meningkatkan kesejahteraan warga negaranya. Dalam negara hukum modern guna menghindari penyalahgunaan kewenangan, maka salah satu asas penting negara hukum adalah asas legalitas. Substansi dari asas legalitas tersebut adalah menghendaki agar tindakan pemerintah berdasarkan undang-undang, tanpa dasar undang-undang pemerintah tidak berwenang melakukan tindakan yang dapat mengubah atau mempengaruhi keadaan hukum warga masyarakat.⁸⁸

Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan negara demokrasi dan gagasan negara hukum. Gagasan demokrasi menuntut agar setiap bentuk undang-undang dan berbagai keputusan mendapatkan persetujuan dari wakil rakyat dan memperhatikan kepentingan rakyat. Gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus berdasarkan pada undang-

⁸⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia...*, Op.Cit., hlm. 77

undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat sebagai wujud harmonisasi negara demokrasi dan negara hukum.⁸⁹

Di dalam negara hukum *rechtsstaat*, negara bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu dan agar semuanya berjalan menurut hukum.⁹⁰

a) Unsur-Unsur *Rechtsstaat*

Konsep *rechtsstaat* ini dikemukakan oleh *Frderick Julius Sthahl* dalam *philosophi des rechts* yang menyatakan bahwa dalam negara hukum terdapat beberapa unsur utama secara formal :⁹¹

- a. Pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia.
- b. Guna melindungi hak asasi manusia maka penyelenggara negara harus berdasarkan pada teori Trias Politika.
- c. Pemerintah menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang
- d. Apabila pemerintah dalam menjalankan tugasnya yang berdasarkan undang-undang masih melanggar hak asasi manusia, maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.

b) Prinsip-Prinsip *Rechtsstaat*

H.D. Van Wijk/Wilem Konijnenbelt menyebutkan prinsip-prinsip *rechtsstaat* berikut ini.

Prinsip-prinsip *rechtsstaat* ;

- a. Pemerintah berdasar pada undang-undang; pemerintah hanya memiliki kewenangan yang diberikan secara tegas diberikan oleh UUD atau dengan Undang-Undang lainnya.
- b. Hak-hak asasi; terdapat hak-hak manusia yang sangat fundamental yang harus dihormati oleh pemerintah.

⁸⁹ Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta 2002, hlm. 68-69, dikutip dalam *Ibid.*, hlm. 78

⁹⁰ Juniarso Ridwan & Ahmad Sodik Sudrajat, *Op.Cit.*, hlm. 24

⁹¹ Tahir Azhary, *Op.Cit.*, hlm. 87

- c. Pembagian kekuasaan; kewenangan pemerintah tidak boleh dipusatkan pada satu lembaga, tetapi harus dibagi-bagi pada organ-organ yang berbeda agar saling mengawasi yang dimaksudkan untuk menjaga keseimbangan.
- d. Pengawasan lembaga kehakiman; pelaksanaan kekuasaan pemerintah harus dapat dinilai aspek hukumnya oleh hakim yang merdeka.⁹²

Prinsip-prinsip *rechtsstaat* tersebut juga melekat pada Indonesia sebagai sebuah negara hukum. Ketentuan bahwa Indonesia adalah negara hukum tidak dapat dilepaskan dari pembukaan UUD 1945 sebagai cita negara hukum, kemudian ditentukan dalam batang tubuh dan penjelasan UUD 1945 (sebelum diamandemen). Alinea I pembukaan UUD 1945 mengandung kata *perikeadilan* ; dalam alinea II terdapat kata adil; dalam alinea III terdapat kata Indonesia; dalam alinea IV terdapat kata keadilan sosial dan kata kemanusiaan yang adil. Semua istilah tersebut merujuk pada pengertian negara hukum, karena salah satu tujuan negara hukum adalah untuk mencapai keadilan.⁹³ Lebih lanjut dalam penjelasan UUD 1945 (sebelum amandemen), istilah *rechtsstaat* merupakan suatu *genus begrip*, sehingga dalam kaitannya dengan UUD 1945 adalah suatu pengertian khusus dari istilah *rechtsstaat* sebagai *genus begrip*, sehingga dalam kaitannya dengan UUD 1945 adalah suatu pengertian khusus dari istilah *rechtsstaat* sebagai *genus begrip*. Studi tentang *rechtsstaat* sudah sering dilakukan oleh ahli hukum Indonesia, tetapi studi-studi mereka belum sepenuhnya dapat menentukan bahwa Indonesia tergolong sebagai negara hukum dalam pengertian *rechtstaat* atau *rule of law*.⁹⁴

⁹² H.D Van Wijk/ Willem Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, (Utrecht: Uitgeverij Lemma BV., 1995), hlm. 41, dikutip dalam Ridwan H.R. *Hukum Administrasi Negara*, *Op.Cit.*, hlm. 10-11

⁹³ Dahlan Thaib, *Op.Cit.*, hlm. 25

⁹⁴ Tahir Azhary, *Op.Cit.*, hlm. 92

b. Negara Hukum Konsep *The Rule of law*

Dalam literatur berbagai buku dalam membahas negara hukum berbeda-beda tetapi pada pokoknya memiliki kesamaan dalam urgensi mengenai *rule of law*. *Rule of law* juga berkaitan dengan apa yang disebut mengenai konsep *nomocracy* yang berasal dari perkataan *nomos* dan *cratos*, *nomos* artinya norma sedangkan *cratos* artinya kekuasaan atau kedaulatan. Karena itu, istilah *nomocracy* itu berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum. Tradisi *Anglo Amerika* konsep negara hukum dikembangkan dengan sebutan “*The Rule of Law*” yang dipelopori oleh A.V. Dicey. Selain itu, konsep negara hukum juga terkait dengan istilah *nomokrasi (nomocratie)* yang berarti bahwa penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum.⁹⁵

Adapun Albert Venn Dicey mengemukakan bahwa konsep negara hukum yang disebutnya dengan istilah *the rule of law* sebagai berikut:

“*We mean, in the first place, that no man is punishable or can be lawfully made to suffer in body or goods except for a distinct breach of law established in the ordinary legal manner before the ordinary courts of the land. In this sense the rule of law is contrasted with every system of government based on the exercise by persons in authority of wide, arbitrary, or discretionary powers of constraint.*”

(Pertama-tama, kita hendak mengatakan bahwa tak seorangpun yang dapat dihukum atau secara hukum dapat dibuat menderita tubuh atau harta bendanya kecuali atas pelanggaran hukum tertentu yang tertuang dalam tata cara hukum biasa dihadapan pengadilan umum negara. Menurut pengertian ini, *rule of law* bertentangan dengan sistem pemerintahan manapun yang didasarkan pada pelaksanaan kekuasaan menindas yang begitu luas, sewenang-wenang, atau tanpa batas oleh orang-orang yang berkuasa.)⁹⁶

⁹⁵ Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi...*, Op.Cit., hlm. 121

⁹⁶ A.V. Dicey, *Introduction to Study of the Law of the Constitution*, Macmillan And CO., Limited, New York 1897, hlm. 179, dikutip dalam Tesis Stevanus Evan Setio, *Hak Recall Partai Terhadap Keanggotaan DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Udayana 2013, hlm. 34

Philipus M. Hadjon juga mengutip pendapat E.C.S. Wade & G. Godfrey Phillips mengetengahkan tiga konsep yang berkaitan dengan “*the rule of law*” sebagai berikut:⁹⁷

- 1) *The rule of law* mendahulukan hukum dan ketertiban dalam masyarakat daripada anarki; dalam pandangan ini, *the rule of law* merupakan suatu pandangan filosofis terhadap masyarakat yang dalam tradisi barat berkenaan dengan konsep demokrasi;
- 2) *The rule of law* menunjukkan suatu doktrin hukum bahwa pemerintahan harus dilaksanakan sesuai dengan hukum,
- 3) *The rule of law* menunjukkan suatu kerangka pikir politik yang harus diperinci dalam peraturan hukum, baik hukum substantif maupun hukum acara, misalnya apakah pemerintah mempunyai kekuasaan untuk menahan warga negara tanpa melalui proses peradilan dan mengenai proses, misalnya "*presumption of innocenc*."

a) Ciri-Ciri *The Rule of Law*

Konsep negara hukum dalam *Anglo Saxon*, dikemukakan Albert Van Dicey salah seorang pemikir Inggris yang juga seorang penulis buku mengemukakan, ada tiga (3) unsur utama *the rule of law*, yakni;

- a. *Supremacy of law* adalah yang mempunyai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara ialah hukum (kedaulatan hukum).
- b. *Equality before the law* ; kesamaan bagi kedudukan di depan hukum untuk semua warga negara, baik selaku pribadi maupun sebagai pejabat negara.
- c. *Constitution based on individual right*; konstitusi itu tidak merupakan sumber dari hak asasi manusia dan jika hak asasi manusia diletakan dalam konstitusi

⁹⁷ E.C.S. Wade & G. Godfrey Phillips, dikutip dalam Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya 1987, hlm. 81-82

itu hanyalah sebagai penegasan bahwa hak asasi manusia itu harus dilindungi.⁹⁸

Berdasarkan tradisi common law atau yang lazim disebut *anglo Saxon*, konsep negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V Dicey yang disebut *the rule of law*. Menurutya, ada tiga ciri atau arti penting *the rule of law*, yaitu:⁹⁹

- a. Supremasi hukum dari *regular law* untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenang-wenangan, *prerogative* atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah.
- b. Persamaan di hadapan hukum dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court*. Ini berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum, baik pejabat maupun warga negara biasa berkewajiban menaati hukum yang sama.
- c. Konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land*, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan, singkatnya, prinsip-prinsip hukum privat melalui tindakan peradilan dan parlemen sedemikian diperluas sehingga membatasi posisi *crown* dan pejabat-pejabatnya.

Berdasarkan ciri-ciri tersebut dapat dikemukakan bahwa *rule of law* mengandung arti yang dapat ditinjau dari tiga sudut. Pertama, *rule of law* (pemerintah oleh hukum), berarti supremasi yang mutlak atau keutamaan yang absolut dari pada hukum sebagai lawan daripada pengaruh kekuasaan yang sewenang-wenang. Kedua, *rule of law* berarti ketaatan yang sama dari semua golongan kepada hukum negara, yang diselenggarakan oleh pengadilan. Ketiga, *rule of law* dapat dipergunakan sebagai formula untuk merumuskan bahwa hukum konstitusi bukan sumber, melainkan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan dipertahankan oleh pengadilan, sehingga dengan demikian konstitusi merupakan hasil hukum dari hukum biasa di Inggris.

Konsep negara hukum tersebut, hukum memegang kendali tertinggi dalam

⁹⁸ Abdul Aziz Hakim, *Op.Cit.*, hlm. 13

⁹⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara...*, *Op.Cit.*, hlm 74-75

penyelenggaraan negara sesuai prinsip bahwa hukumlah yang memerintah dan bukan orang (*the rule of law, and not of man*). Hal ini sejalan dengan pengertian *nomocratie*, yaitu kekuasaan itu dijalankan oleh hukum.¹⁰⁰

International Commission of Jurist, dalam konfrensinya di Bangkok 1965 memperluas konsep *the rule of law* dengan menekankan apa yang dinamakan *the dynamic aspect of the rule of law in the modern age*. Dalam konfrensi itu dikemukakan syarat-syarat dasar terselenggaranya pemerintahan yang demokratis di bawah *rule of law* sebagai berikut :¹⁰¹

1. Perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi selain menjamin hak-hak individu, harus menentukan juga cara *procedural* memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin;
2. Badan kehakiman yang bebas;
3. Pemilihan umum yang bebas;
4. Kebebasan untuk menyatakan pendapat;
5. Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi;
6. Pendidikan kewarganegaraan

Bentuk negara hukum yang dikemukakan Dicey memuat tiga unsur pokok, yaitu meletakkan supremasi hukum ada dalam setiap kegiatan penyelenggaraan negara. Kemudian untuk dapat supremasi hukum tersebut dilakukan, maka adanya kedudukan yang sama di depan hukum. Sedangkan pada unsur yang terakhir, Dicey menganggap bahwa jaminan terhadap hak-hak manusia bukan saja ditegaskan oleh konstitusi tetapi juga dapat dilakukan melalui keputusan pengadilan.

Berdasarkan uraian diatas mengenai prinsip-prinsip dalam *Rechtsstaat* dan *Rule of Law*, Utrecht membedakan negara hukum formil atau negara hukum

¹⁰⁰ *Ibid.*, hlm. 80

¹⁰¹ Tahir Azhary, *Negara Hukum..., Op.Cit.*, hlm. 84

klasik dan negara hukum materil atau negara hukum modern. Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu negara hukum materil yang lebih mutakhir mencakup pula pengertian keadilan didalamnya.¹⁰²

4. Negara Hukum Pancasila

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat 3 UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945, “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Yang menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, sebagaimana diisyaratkan dalam pasal 18 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 “ Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang”.¹⁰³ Setelah berkembang dengan terjadinya amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan mengkokohkan suatu sikap sebagai negara hukum, yang hidup ditengah-tengah peradaban yang maju dan modern. Serta implementasi demokrasi dan perjuangan hak hak asasi manusia yang lebih progresif.

Hamid Atamimi, mengatakan bahwa negara Indonesia sejak didirikan bertekad menetapkan dirinya sebagai negara yang berdasar atas hukum, sebagai *Rechtsstaat*. Bahkan *rechtsstaat* Indonesia itu ialah *rechtsstaat* yang “memajukan kesejahteraan umum“, “mencerdaskan kehidupan bangsa“, dan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. *Rechtsstaat* itu ialah *rechtsstaat* yang materil, yang sosialnya, yang oleh Bung Hatta disebut negara pengurus,

¹⁰² Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi...*, *Op.Cit.*, hlm. 122

¹⁰³ Ridwan H.R, *Op.Cit.*, hlm. 17

suatu terjemahan *verzorgingsstaat*.¹⁰⁴ Salah satu karakteristik konsep negara kesejahteraan adalah kewajiban pemerintahan untuk mengupayakan kesejahteraan umum atau *bestuurszorg*. Menurut E. Utrecht, adanya suatu “*welfare state*”.¹⁰⁵ Terlepas dari penamaan Indonesia sebagai Negara hukum dengan sebutan *rechtsstaat* atau *the rule of law*, yang jelas secara konstitusional hasil amandemen ketiga UUD 1945 dengan tegas menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum.¹⁰⁶

Dipertegas lebih lanjut oleh Padmo Wahjono bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang berlandaskan Pancasila dengan bertitik tolak dari asas kekeluargaan yang tercantum dalam UUD 1945, yang diutamakan dalam asas kekeluargaan adalah rakyat banyak dan harkat dan martabat manusia dihargai.¹⁰⁷ Lebih lanjut menjelaskan pula bahwa dalam UUD 1945 (sebelum amandemen) terdapat penjelasan bahwa bangsa Indonesia juga mengakui kehadiran atau eksistensi hukum tidak tertulis (selain hukum yang tertulis). Sehubungan dengan fungsi hukum, sehingga terdapat tiga fungsi hukum dilihat dari cara pandang berdasarkan asas kekeluargaan, yaitu :¹⁰⁸

1. Menegakkan demokrasi sesuai dengan rumusan tujuh pokok sistem pemerintahan negara dalam penjelasan UUD 1945.
2. Mewujudkan keadilan sosial sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945;
3. Menegakkan perikemanusiaan yang didasarkan pada Ketuhanan Yang Maha Esa dan dilaksanakan secara adil dan beradab.

Selainitu juga menamakan fungsi hukum Indonesia sebagai suatu

¹⁰⁴*Ibid.*, hlm. 18

¹⁰⁵*Ibid.*

¹⁰⁶ Lihat Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, Maknanya adalah bahwa “*Negara Indonesia menganut kedaulatan hukum dan menegaskan bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat oleh lembaga negara sesuai UUD tidak bersifat mutlak atau tanpa batas*”.

¹⁰⁷ Padmo Wahjono, *Op.Cit.*, hlm.17

¹⁰⁸*Ibid.*

pengayoman. Oleh karena itu, berbeda dengan cara pandang liberal yang melambangkan hukum sebagai Dewi Yustitia yang memegang pedang dan timbangan dengan mata tertutup, memeperlihatkan bahwa keadilan yang tertinggi ialah suatu ketidakadilan yang paling tinggi. Hukum di Indonesia dilambangkan dengan pohon pengayoman.¹⁰⁹

Oleh karena itu, negara tidak terbentuk karena suatu perjanjian, melainkan Atas berkat Rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, sehingga dipertegas bahwa konstruksi yang didasarkan atas asas kekeluargaan itu bukanlah suatu *verstrag*, melainkan atas asas kesepakatan suatu tujuan (*gesamtakt*).¹¹⁰

Berdasarkan pandangan hukum tersebut dapat disimpulkan bahwa meskipun dalam penjelasan UUD 1945 (sebelum diamandemen) digunakan istilah *rechtsstaat*, konsep *rechtsstaat* yang dianut oleh negara Indonesia bukanlah konsep negara hukum Eropa Kontinental dan bukan pula konsep *rule of law* dari *Anglo-Saxon*, melainkan konsep negara hukum Pancasila dengan ciri-ciri, antara lain :¹¹¹

1. Adanya hubungan yang erat antara agama dan negara
2. Bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa
3. Kebebasan beragama dalam arti positif;
4. Ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang; serta
5. Asas kekeluargaan dan kerukunan

Adapun untuk lebih jelasnya mengenai unsur-unsur pokok negara hukum Indonesia adalah (1) Pancasila (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat (3) Sistem Konstitusi (4) Persamaan dan (5) Peradilan yang Bebas. Dari unsur-unsur yang

¹⁰⁹ *Ibid.*, hlm. 19

¹¹⁰ *Ibid.*, hlm. 20

¹¹¹ *Ibid.*

dikemukakan Azhary tersebut ada dua hal yang perlu diperhatikan dalam negara hukum Pancasila, yaitu :¹¹²

- a. Kebebasan beragama harus mengacu pada makna yang positif sehingga pengingkaran terhadap Tuhan Yang Maha Esa (ateisme) atau sikap yang memusuhi Tuhan Yang Maha Esa tidak dibenarkan, seperti terjadi di negara-negara komunis yang membenarkan propaganda anti agama;
- b. Ada hubungan yang erat antara negara dan agama, sehingga baik secara *rigid* atau mutlak maupun secara longgar atau nisbi, Negara Republik Indonesia tidak mengenal doktrin pemisahan antara agama dan negara. Oleh karena doktrin ini sangat bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945.

Lima unsur utama tersebut bertumpu pada prinsip sila pertama dari Pancasila. Oleh sebab itu menurut Azhary, negara hukum Pancasila memiliki bukan hanya memiliki suatu ciri tertentu, tetapi ciri yang paling khusus dari semua konsep hukum barat (*rechtsstaat dan rule of law*) maupun yang disebut sebagai *socialist legality*. Sila pertama Pancasila mencerminkan konsep *monoteisme* atau *tauhid*.¹¹³

Kemudian mengenai Asas kerukunan dalam konsep negara hukum Pancasila dapat dirumuskan maknanya, baik secara positif maupun negatif. Dalam makna positif kerukunan berarti terjalinnya hubungan yang serasi dan harmonis (sinergi), sedangkan dalam makna negatif berarti tidak konfrontatif, tidak saling bermusuhan; dengan makna demikian, pemerintah dalam segala tingkah lakunya senantiasa berusaha menjalin hubungan yang serasi dengan rakyat.¹¹⁴

Mengenai hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara, hendaknya dikembalikan kepada ide dasarnya, yaitu gotong royong. Paham gotong-royong ini menurut Philipus M. Hadjon, telah diangkat

¹¹² Tahir Azhary, *Negara Hukum, Op.Cit.*, hlm. 96

¹¹³ Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, Tintamas, Jakarta 1973, hlm. 5, dikutip dalam *Ibid*.

¹¹⁴ Philipus M. Hadjon, *Op.Cit.*, hlm. 185

sebagai suatu konsep politik. Hal ini dapat dilihat dari persiapan-persiapan kemerdekaan Indonesia. Bahkan dalam pidatonya tanggal 1 Juni 1945, Soekarno menyatakan negara Indonesia yang kita dirikan haruslah negara gotong royong.¹¹⁵

Selain paham gotong-royong dan kekeluargaan disadari sebagai asas yang melandasi hubungan pemerintah dan rakyat dalam penyelenggaraan negara hukum Pancasila, menurut Oemar Senoadji bahwa salah satu ciri pokok negara hukum Pancasila adalah jaminan kebebasan beragama (*freedom of religion*).¹¹⁶

Ciri berikutnya dari negara hukum Pancasila menurut Oemar Senoadji adalah tidak ada pemisahan yang *rigid* dan mutlak antara agama dan negara, karena agama dan negara berada dalam hubungan yang harmonis. Dan tidak boleh terjadi pemisahan agama dan negara, baik secara mutlak maupun secara nisbi karena hal itu akan bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945.¹¹⁷ Negara hukum pancasila menjamin setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya.¹¹⁸ Negara hukum Pancasila juga mengedepankan prinsip persamaan sebagai elemen atau unsur penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Persamaan dihadapan hukum misalnya adalah persoalan urgensial yang harus pula mendapat perhatian pihak penyelenggara negara. Bahkan secara konstitusional UUD 1945 memberikan landasan untuk lebih menghargai dan menghayati prinsip persamaan ini dalam kehidupan negara hukum Pancasila, antara lain : ¹¹⁹

1. Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian

¹¹⁵ *Ibid.*, hlm. 91

¹¹⁶ Oemar Senoadji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Erlangga, Jakarta 1985, hlm. 35, dikutip dalam *Ibid.*, hlm. 92

¹¹⁷ Tahir Azhary, *Negara Hukum...Op.Cit.*, hlm. 94

¹¹⁸ Lihat Pasal 28E ayat (1) dan Pasal 29 UUD 1945

¹¹⁹ Lihat Pasal 28D UUD 1945

- hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum;
2. Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja;
 3. Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

Dalam mewujudkan negara hukum pancasila maka penegakan hukum harus independen, menurut Muhammad Nasrun dapat diuji melalui dua hal, yaitu:¹²⁰

- a. Ketidak berpihakan (*impartiality*). Imparsilitas hakim terlihat pada gagasan bahwa para hakim akan mendasarkan putusannya pada hukum dan fakta-fakta persidangan, bukan atas dasar keterkaitan dengan salah satu pihak berpekara, baik dalam konteks hubungan sosial maupun hubungan politik.
- b. Keterputusan relasi dengan para actor politik (*political insularity*). Pemutusan relasi dengan dunia politik penting bagi seorang hakim agar tidak menjadi alat untuk merealisasikan tujuan-tujuan politik atau mencegah pelaksanaan suatu keputusan politik

Menurut pandangan Ahmad Azhar Basyir, sila pertama Pancasila merupakan dasar kerohanian dan dasar moral bagi bangsa Indonesia dalam bernegara dan bermasyarakat. Artinya, penyelenggaraan kehidupan bernegara dan bermasyarakat wajib memperhatikan dan mengimplementasikan petunjuk-petunjuk Tuhan Yang Maha Esa.¹²¹ Ditambahkan oleh Bagir Manan menyebutkan bahwa dimensi sosial ekonomi dari negara berdasar atas hukum adalah berupa kewajiban negara atau pemerintah untuk mewujudkan dan menjamin kesejahteraan sosial (kesejahteraan umum) dalam suasana sebesar besarnya kemakmuran menurut asas keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Dimensi ini secara spesifik melahirkan paham negara kesejahteraan (*verzorgingsstaat*,

¹²⁰ Bambang Sutyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta 2005, hlm. 51-55

¹²¹ Ahmad Azhar Basyir, *Hubungan Agama dan Pancasila*, UII Press, Yogyakarta 1985, hlm. 9-10 dikutip dalam *Ibid.*, hlm. 56

welfarestate).¹²²

Jika adanya kewajiban pemerintah untuk memajukan kesejahteraan umum itu merupakan ciri konsep negara kesejahteraan, Indonesia tergolong sebagai negara kesejahteraan, karena tugas pemerintah tidaklah hanya dibidang pemerintahan saja, melainkan harus juga melaksanakan kesejahteraan sosial dalam rangka mencapai tujuan negara, yang dijalankan melalui pembangunan nasional.¹²³ Setelah melihat diatas penjelasan dari para akar maka dapat disimpulkan dengan singkat bahwa konsep negara hukum pancasila adalah model konsep negara hukum yang mempunyai ciri khas berparadigma Pancasila. Konsep negara hukum Pancasila erat kaitannya dengan pers, karena pers nasional dibentuk berasaskan konsep negara hukum Pancasila. Menurut Undang-Undang No. 40 Tahun 1999. Pasal 2 bahwa pers salah satu wujud kedaulatan rakyat yang berdasarkan prinsip demokrasi keadilan dan supremasi hukum.¹²⁴

B. Tinjauan Demokratisasi di Beberapa Negara dan Demokrasi Lokal di Indonesia

1. Pengertian Demokrasi

Terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum, yang bertumpu pada konstitusi dan peraturan perundang-undangan, dengan kedaulatan rakyat, yang dijalankan melalui sistem demokrasi, korelasi ini tampak dari kemunculan dari istilah demokrasi konstitusional, dalam penyelenggaraan negara itu harus bertumpu pada partisipasi dan kepentingan rakyat. Implementasi negara hukum itu harus didukung dengan sistem demokrasi. Sebab kedua elemen tersebut yaitu hukum

¹²² Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara, Op.Cit.*, hlm. 18-19

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ Juniarso Ridwan & Ahmad Sodik Sudrajat, *Op.Cit.*, hlm. 34

tanpa demokrasi akan kehilangan makna.¹²⁵ Jauh kembali ke belakang bahwa pemerintahan demokrasi telah berkembang dari Yunani Kuno, dengan perdebatan-perdebatan saat itu oleh kalangan tokoh-tokoh filsuf diantaranya: Socrates, Plato, Aristoteles, Thomas Aquinas, Polybius dan Cicero. Socrates memiliki gagasan tentang bentuk pemerintahan (negara) yang dicita-citakannya, yaitu negara demokrasi, yang menyatakan bahwa negara yang dicita-citakannya tidak hanya melayani kebutuhan penguasa, tetapi negara yang berkeadilan bagi warga masyarakat (umum).¹²⁶

Pengertian tentang apa itu definisi demokrasi dapat dilihat dari tinjauan bahasa (*etimologis*) dan istilah (*terminologis*). Secara etimologis “demokrasi” terdiri dari dua kata yang berasal dari bahasa Yunani yaitu “*demos*” yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat dan “*cratein*” atau “*cratos*” yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. Jadi secara bahasa *demos-cratein* atau *demos-cratos* (demokrasi) adalah keadaan negara dimana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat, rakyat berkuasa, pemerintahan rakyat dan kekuasaan oleh rakyat.¹²⁷

Dalam pengertian yang lebih partisipatif demokrasi itu bahkan disebut sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, untuk dan bersama rakyat. Artinya, kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya

¹²⁵ Ridwan H.R, *Op.Cit.*, hlm. 8

¹²⁶ Syahrin Basah, *Ilmu Negara, Pengantar Metode dan Sejarah Perkembangan*, PT. Citra Aditya, Bandung 2011, hlm. 86

¹²⁷ Azyumardi Azra, *Op.Cit.*, hlm. 110

menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu pada dasarnya juga diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan negara yang baik diidealkan pula agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan masyarakat dalam arti yang seluas luasnya.¹²⁸ Namun permasalahan yang belum sampai pada titik temu adalah mengenai bagaimana mengimplementasikan demokrasi itu ke dalam praktik. Berbagai negara telah menentukan jalurnya sendiri yang tidak sedikit justru mempraktikkan cara-cara yang sangat tidak demokratis, kendati di atas kertas masih menyebutkan demokrasi sebagai asas bernegara yang fundamental. Oleh sebab itu, studi-studi tentang politik telah sampai pada identifikasi bahwa fenomena demokrasi itu dapat dibedakan antara demokrasi normatif dan demokrasi empirik.¹²⁹ Demokrasi normatif menyangkut rangkuman gagasan atau idealita tentang demokrasi yang terletak dalam alam filsafat, sedangkan demokrasi empirik adalah pelaksanaannya di lapangan yang tidak selalu paralel dengan gagasan normatifnya. Ada istilah lain yang menggambarkan perbedaan ini, yaitu demokrasi sebagai “*essence*” dan sebagai “*performance*”. Di dalam ilmu hukum istilah yang sering dipakai adalah demokrasi sebagai “*das sollen*” dan demokrasi sebagai “*das sein*”. Karena sering terjadi persilangan antara demokrasi normatif dan empirik, maka diskusi-diskusi mengenai pelaksanaan demokrasi sebagai objek selalu menarik.¹³⁰

¹²⁸ Jimly Ashiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta 2011, hlm. 293

¹²⁹ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 196-197

¹³⁰ *Ibid.*

Jadi demokrasi adalah suatu pola pemerintahan dimana kekuasaan untuk memerintah berasal dari mereka yang diperintah, atau demokrasi adalah pola pemerintahan yang mengikut sertakan secara aktif semua anggota masyarakat dalam keputusan yang diambil oleh mereka yang diberi wewenang. Maka legitimasi pemerintah adalah kemauan rakyat yang memilih dan mengontrolnya. Rakyat memilih wakil-wakilnya dengan bebas dan melalui mereka ini pemerintahannya.¹³¹

Adapun para ilmuwan populer mempunyai pendapat yang berbeda-beda mengenai definisi demokrasi:

1. Plato dan Aristoteles

Plato, demokrasi menganut pada indikator pemerintahan kualitatif yaitu pada kualitas pendidikan dan moral pemimpin, sedangkan Aristoteles berdasarkan pada jumlah orang yang memimpin dan untuk kepentingan beberapa orang.¹³²

2. Hendri B. Mayo menjelaskan bahwa demokrasi adalah sistem politik yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik (*A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections*

¹³¹ Abdul Aziz Hakim, *Op.Cit.*, hlm. 174

¹³² Syahrin Basah, *Op.Cit.*

which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom)¹³³

3. Abraham Lincoln Presiden Amerika ke-16 (1808-1865), demokrasi secara modern dirumuskan sebagai sebuah sistem pemerintahan dengan didasarkan atas prinsip kedaulatan dari, oleh, dan untuk rakyat, seperti dikatakan “*democracy is government of the people, by the people and for people*”.¹³⁴
4. Samuel Huntington, demokrasi sebagai keputusan-keputusan kolektif yang kuat yang dibuat oleh orang-orang yang dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur dan berkala, dan di dalam sistem itu para calon secara bebas bersaing untuk memperoleh suara dimana hampir semua penduduk dewasa berhak memberikan suara.¹³⁵
5. William Andrews mengatakan, negara demokrasi modern berdiri di atas basis kesepakatan umum mayoritas rakyat tentang bangunan negara yang di idealkan. Organisasi negara diperlukan agar kepentingan mereka dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme negara.¹³⁶
6. Joseph A. Schumpeter, demokrasi sebagai suatu “metode”. Menurutnya, demokrasi tidak lain adalah sebuah prosedur kelembagaan untuk mencapai

¹³³ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara, Op.Cit.*, hlm. 244

¹³⁴ Abdul Aziz Hakim, *Op.Cit.*, hlm. 219

¹³⁵ Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Penerjemah Asril Marjohan Cetakan-III, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta 2001, hlm. 5

¹³⁶ Jimly Ashiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, PT Bhuna Ilmu Populer, Jakarta 2009, hlm. 398-399

keputusan politik. Setiap individu memiliki hak membuat keputusan melalui perjuangan yang kompetitif dalam rangka memperoleh suara rakyat.¹³⁷

7. Sidney Hook, berpendapat bahwa demokrasi adalah, bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.¹³⁸
8. Philippe C. Schmitter dan Terry Lynn Karl menyatakan bahwa demokrasi sebagai, suatu sistem pemerintahan dimana pemerintah dimintai tanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka diwilayah publik oleh warga negara, yang bertindak secara tidak langsung melalui kompetisi dan kerjasama dengan para wakil mereka yang terpilih;¹³⁹

Jadi hakekat demokrasi sebagai suatu sistem bermasyarakat dan bernegara serta pemerintahan memberikan penekanan pada keberadaan kekuasaan di tangan rakyat baik dalam penyelenggaraan negara maupun pemerintahan. Kekuasaan pemerintahan berada di tangan rakyat ada tiga hal yang harus dicermati: *pertama*, pemerintah dari rakyat (*government of the people*); *kedua*, pemerintahan oleh rakyat (*government by people*); *ketiga*, pemerintahan untuk rakyat (*government for people*). Jadi hakikat suatu pemerintahan yang demokratis bila halnya di atas dapat dijalankan dalam tata pemerintahan.¹⁴⁰

¹³⁷ Samuel P. Huntington, *Op.Cit.*

¹³⁸ Ubaedillah dan Abdul Rozak, *Pendidikan Kewargaan (Civic Education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Ed-3, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta 2008, hlm. 36

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 111

Dapat pula dijabarkan sebagai sebuah bentuk atau sistem pemerintahan yang segenap rakyat turut serta memerintah dengan perantaraan wakilnya. Makna lainnya adalah gagasan atau pandangan hidup yang mengutamakan persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan yang sama bagi semua warga negara. Namun tentu saja demokrasi akan menjadi sesuatu yang sulit diwujudkan manakala penyelenggara kurang tekun dalam melaksanakan hal tersebut yang terkadang menimbulkan ketegangan dan pertentangan antara pelaku hukum dalam hal ini pemerintah.¹⁴¹

2. Prinsip-Prinsip Negara Demokrasi

Pelaksanaan sistem pemerintahan yang demokratis menjadi harapan besar setiap warga negara. Beberapa ahli membuat indikator terhadap pemerintahan yang demokratis. Suatu pemerintahan dapat dikatakan demokratis bila dalam mekanisme pemerintahan mewujudkan prinsip-prinsip demokrasi.¹⁴²

Robert A. Dahl berpendapat sebagai berikut:

“Democracy provides opportunities for:

1. *Effective participation,*
2. *Equality in voting,*
3. *Gaining enlightened understanding,*
4. *Exercising final control over the agenda,*
5. *Inclusion of adults.”*

Demokrasi memberikan berbagai kesempatan untuk:

1. Partisipasi yang efektif;
2. Persamaan dalam memberikan suara;
3. Mendapatkan pemahaman yang jernih;
4. Melaksanakan pengawasan akhir terhadap agenda;
5. Pencakupan orang dewasa.)

¹⁴¹ Abdul Aziz Hakim, *Op.Cit.*, hlm. 40

¹⁴² Robert A. Dahl, *On Democracy*, Yale University Press, New Haven & London 1998, hlm. 38, dikutip dalam Tesis Stevanus Evan Setio, *Op.Cit.*, hlm. 22

Selanjutnya C.F. Strong mengemukakan bahwa:¹⁴³

“By democracy in this sense we therefore mean a system of government in which the majority of the grown members of a political community participate through a method of representation which secures that the government is ultimately responsible for its actions to that majority. In other words, the contemporary constitutional state must be based on a system of democratic representation which guarantees the sovereignty of the people.”

(Oleh karena itu, demokrasi yang dimaksud dalam pengertian ini adalah suatu sistem pemerintahan yang mayoritas anggota dewasa komunitas politiknya turut berpartisipasi melalui cara perwakilan yang menjamin bahwa pemerintahan harus mempertanggungjawabkan segala tindakannya kepada kelompok mayoritas tersebut. Dengan kata lain, negara konstitusional kontemporer harus berlandaskan pada suatu sistem perwakilan yang demokratis, yang menjamin kedaulatan rakyat.)

Pendapat dari CF Strong diatas, demokrasi dapat dilaksanakan secara normatif bila telah memenuhi unsur-unsur seperti dikemukakan oleh A.Dahl dikutip dalam Juanda H, sebagai berikut :¹⁴⁴

1. *Freedom to form and joint organization* (Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan);
2. *Freedom of expression* (Ada kebebasan menyatakan pendapat);
3. *The right to vote* (Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara);
4. *Eligibility to public office* (Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintahan Negara);
5. *The right of political leaders to compete for support and voter* (Ada hak bagi pemimpin politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara);
6. *Alternatif sources of information* (Terdapat beberapa sumber informasi);
7. *Free and fair elections* (Adanya pemilihan yang jujur dan bebas);
8. *Institutions for making government politics depend on votes and other expressions of preference* (Lembaga-lembaga yang membuat kebijaksanaan bergantung kepada pemilih).

Selanjutnya prinsip-prinsip demokrasi juga dapat dipahami secara seksama bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupan mereka, termasuk dalam menilai

¹⁴³ Harris Soche, *Supremasi Hukum Dan Prinsip Demokrasi Di Indonesia*, Hanindita, Yogyakarta 1985, hlm. 21 dikutip dalam *Ibid.*, hlm. 25

¹⁴⁴ Juanda, *Op.Cit.*, hlm. 82-83

kebijaksanaan negara yang turut menentukan kehidupan mereka tersebut. Oleh karena itu, demokrasi sebagai suatu gagasan politik di dalamnya terkandung 5 (lima) prinsip, yaitu: pendapat Robert A. Dahl yang diikuti sekaligus dijabarkan oleh Dr. Muntoha dalam jurnal hukum bahwa;

1. Persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat;
2. Partisipasi efektif, yaitu kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif,
3. Pembeberan kebenaran, yaitu adanya peluang yang sama bagi setiap orang untuk memberikan penilaian terhadap jalannya proses politik dan pemerintahan secara logis,
4. kontrol terakhir terhadap agenda, yaitu adanya keputusan eksklusif bagi masyarakat untuk menentukan agenda mana yang harus dan tidak harus diputuskan melalui proses pemerintahan, termasuk mendelegasikan kekuasaan itu pada orang lain atau lembaga yang mewakili masyarakat, dan
5. pencakupan, yaitu terliputnya masyarakat mencakup semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum.¹⁴⁵

Berlainan dengan itu kriteria demokrasi secara komprehensif dikemukakan oleh Gwendolen M. Carter, John H. Herz, dan Henry B. Mayo, Carter dan Herz mengkonseptualisasikan demokrasi sebagai pemerintahan yang dicirikan oleh dan dijalankannya melalui prinsip-prinsip:¹⁴⁶ (menambahkan 2 prinsip dari prinsip demokrasi Robert A. Dahl)

1. Pembatasan terhadap tindakan pemerintah untuk memberikan perlindungan bagi individu dan kelompok dengan jalan menyusun pergantian pimpinan secara berkala, tertib dan damai, dan melalui alat-alat perwakilan rakyat yang efektif;
2. Adanya sikap toleransi terhadap pendapat yang berlawanan;
3. Persamaan di depan hukum yang diwujudkan dengan sikap tunduk kepada *rule of law* tanpa membedakan kedudukan politik;
4. Adanya pemilihan yang bebas dengan disertai adanya model perwakilan yang efektif;
5. Diberinya kebebasan partisipasi dan berposisi bagi partai politik, organisasi kemasyarakatan, masyarakat dan perseorangan serta prasarana pendapat umum semacam pers dan media massa;

¹⁴⁵ Muntoha, *Demokrasi dan Negara Hukum*, Jurnal Hukum, No. 3 Vol. 16, Juli 2009, hlm. 381

¹⁴⁶ *Ibid.*

6. Adanya penghormatan terhadap hak rakyat untuk menyatakan pandangannya betapa pun tampak salah dan tidak populernya pandangan itu; dan
7. Dikembangkannya sikap menghargai hak-hak minoritas dan perorangan dengan lebih mengutamakan penggunaan cara-cara persuasif dan diskusi daripada *koersif* dan *represif*.

Dalam pandangan lain, sebagaimana kita ketahui bahwa sebelumnya Dahl mengajukan 7 indikator demokrasi secara empirik:¹⁴⁷

1. Kontrol atas keputusan-keputusan pemerintah tentang kebijakan secara konstitusional terletak pada para wakil rakyat yang terpilih.
2. Para wakil rakyat yang terpilih, dipilih dan dengan damai digantikan secara teratur, adil dan melalui pemilihan bebas dimana pemaksaan cukup dibatasi.
3. Pada prakteknya, semua orang dewasa memiliki hak untuk memilih dalam pemilihan ini.
4. Kebanyakan orang dewasa memiliki hak untuk mengejar jabatan publik, yaitu sesuatu yang dikejar oleh para kandidat dalam proses pemilu.
5. Para warganegara mendapatkan hak untuk berekspresi secara efektif, khususnya ekspresi politik termasuk mengkritik para pejabat, mengkritik tingkah laku pemerintah, politik yang berlaku, ekonomi, sistem sosial dan ideologi dominan.
6. Warga negara memiliki akses menuju sumber informasi alternatif yang tidak dimonopoli oleh pemerintah atau oleh suatu kelompok tertentu.
7. Warga negara memiliki dan secara efektif menegakkan hak untuk membentuk dan mengikuti organisasi-organisasi otonom, termasuk organisasi politik, seperti kelompok politik dan kelompok kepentingan, yang berusaha untuk mempengaruhi pemerintah dengan berkompetisi dalam pemilu dan dengan tujuan-tujuan lain yang memiliki maksud damai.

Selain hal tersebut suatu pemerintahan yang demokratis merupakan tata kehidupan masyarakat demokratis, dengan ciri-ciri sebagai berikut :¹⁴⁸

1. Penghormatan terhadap pluralisme dalam masyarakat;
2. Semangat musyawarah dalam mencapai suatu putusan tertentu;
3. Cara yang diambil haruslah selaras dengan tujuan yang hendak dicapai;
4. Norma kejujuran dalam mufakat;
5. Norma kebebasan, persamaan hak, dan kesamaan perlakuan diantara anggota masyarakat; dan
6. Toleransi terhadap prinsip coba dan salah (*trial and error*) dalam mempraktekkan demokrasi

¹⁴⁷ Afan Gaffar, *Politik Indonesia ; Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta 2006, hlm. 6

¹⁴⁸ Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi*, Refika Aditama, Bandung 2010, hlm. 13-14

Terdapat juga pendapat Munir Fuady dalam bukunya menyebutkan lebih banyak lagi prinsip-prinsip demokrasi sebagai berikut:¹⁴⁹

1. Kedaulatan secara *inklusif* hanya ada pada rakyat.
2. Adanya ruang tempat dimana rakyat dapat berpartisipasi secara aktif, di samping partisipasi dari parlemen yang juga merupakan wakil-wakil dari rakyat.
3. Adanya perlindungan yang maksimal terhadap hak asasi manusia.
4. Adanya sistem trias politika.
5. Adanya *check and balance*, antara eksekutif, legislatif dan yudikatif.
6. Adanya pengakuan dan penghargaan terhadap hak asasi manusia.
7. Adanya pemahaman yang sama (*common understanding*) diantara rakyat dan diantara kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah.
8. Adanya pemilihan umum yang bebas, rahasia, jujur dan adil.
9. Adanya hak untuk memilih yang merata, dan hak untuk dipilih juga yang merata untuk menentukan wakil-wakilnya dan untuk mengisi berbagai jabatan publik.
10. Adanya sumber-sumber informasi alternatif kepada rakyat disamping informasi resmi dari pemerintah yang berkuasa.
11. Adanya sistem yang menjamin bahwa pelaksanaan kekuasaan negara dapat mewujudkan semaksimal mungkin hasil suara dan aspirasi masyarakat yang tercermin dalam suatu pemilihan umum.
12. Adanya perlakuan yang sama terhadap semua kelompok dan golongan dalam masyarakat.
13. Adanya perlindungan terhadap perlindungan minoritas dan golongan rentan.
14. Pengambilan putusan dengan sistem *one man one vote*.
15. Adanya oposisi yang kuat.
16. Adanya penghargaan terhadap perbedaan pendapat.
17. Sistem rekrutmen terhadap kekuasaan-kekuasaan dan jabatan negara yang dilakukan secara terbuka dan *fair*.
18. Adanya suatu sistem yang dapat menjamin terlaksananya sistem kekuasaan yang teratur, damai, alami.
19. Adanya akses mudah dan cepat kepada masyarakat luas terhadap setiap informasi tentang kebijakan pemerintah.
20. Adanya sistem akomodatif terhadap suara/pendapat/kepentingan yang ada dalam masyarakat.
21. Pelaksanaan sistem pemerintahan yang sesuai dengan prinsip-prinsip *Good Governance*.
22. Perwujudan prinsip supremasi hukum dan *rule of law*.
23. Terwujudnya sistem kemasyarakatan yang berbasis masyarakat madani (*civil society*).

¹⁴⁹.*Ibid.*, hlm 17-18

Tidak sampai disitu menurut J.B.J.M Ten Berge menyebutkan prinsip-prinsip demokrasi tersebut sebagai berikut :¹⁵⁰

1. Perwakilan politik. Kekuasaan politik tertinggi dalam suatu negara dan dalam masyarakat diputuskan oleh badan perwakilan, yang dipilih melalui pemilihan umum.
2. Pertanggungjawaban politik. Organ-organ pemerintahan dalam menjalankan fungsi sedikit banyak tergantung secara politik, yaitu kepada lembaga perwakilan.
3. Pemencaran kewenangan. Konsentrasi kekuasaan dalam masyarakat dalam suatu organ pemerintahan adalah kesewenang-wenangan. Oleh karena itu, kewenangan pada badan-badan publik itu harus dipencarkan pada organ-organ yang berbeda.
4. Pengawasan dan kontrol (penyelenggaraan) pemerintahan harus dapat dikontrol.
5. Kejujuran dan keterbukaan pemerintahan untuk umum.
6. Rakyat diberi kemungkinan untuk mengajukan keberatan.

Sedangkan dengan rumusan yang hampir sama, H.D. Van Wijk/Wilem Konijnenbelt menyebutkan prinsip-prinsip demokrasi berikut ini:

1. Keputusan penting yaitu undang-undang. Diambil bersama-sama dengan dewan perwakilan rakyat yang dipilih berdasarkan pemilihan umum yang bebas dan rahasia.
2. Hasil dari pemilihan umum diarahkan untuk mengisi dewan perwakilan rakyat dan untuk pengisian pejabat-pejabat pemerintahan.
3. Keterbukaan pemerintahan.
4. Siapapun memiliki kepentingan yang (dilanggar) oleh tindakan penguasa, (harus) diberi kesempatan untuk membela kepentingannya.
5. Setiap keputusan harus melindungi berbagai kepentingan minoritas, dan harus seminimal mungkin menghindari ketidakbenaran dan kekeliruan.¹⁵¹

Prinsip-prinsip demokrasi, juga dapat ditinjau dari pendapat Almadudi yang kemudian dikenal dengan "soko guru demokrasi". Menurutnya, prinsip-prinsip demokrasi adalah sebagai berikut :

1. Kedaulatan rakyat, kedaulatan berarti kekuasaan tertinggi. Dalam negara demokrasi, pemilik kedaulatan adalah rakyat bukan penguasa. Kekuasaan

¹⁵⁰ Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, Op.Cit., hlm. 10

¹⁵¹ *Ibid.*, hlm. 11

tertinggi ada pada rakyat. Kekuasaan yang dimiliki oleh penguasa berasal dari rakyat.

2. Pemerintahan didasarkan pada persetujuan rakyat. Prinsip ini menghendaki adanya pengawasan rakyat terhadap pemerintahan. Dalam hal ini, penguasa negara tidak bisa dan tidak boleh menjalankan kehidupan negara berdasarkan kemauannya sendiri.
3. Pemerintahan mayoritas dan perlindungan hak-hak minoritas. Prinsip ini menghendaki adanya keadilan dalam keputusan. Keputusan yang sesuai dengan kehendak rakyat. Dalam kenyataan, kehendak rakyat bisa berbeda-beda, tidak sama. Dalam hal demikian, berlaku prinsip *majority rule*. maksudnya keputusan diambil sesuai kehendak mayoritas rakyat. Namun, keputusan tersebut harus menghormati hak-hak minoritas (*minority rights*).
4. Jaminan hak-hak asasi manusia. Prinsip ini menghendaki adanya jaminan hak-hak asasi. Jaminan tersebut dinyatakan dalam konstitusi. Jaminan hak asasi itu sekurang-kurangnya meliputi hak-hak dasar. Hak-hak tersebut meliputi: hak mengemukakan pendapat, berekspresi, dan pers bebas, hak beragama, hak hidup, hak berserikat dan berkumpul, hak persamaan perlindungan hukum, hak atas proses peradilan yang bebas. Namun demikian di sini berlaku prinsip, hak asasi manusia harus senantiasa dikembangkan (diperbaiki, dipertajam, dan ditambah hak-hak lainnya).
5. Pemilu yang bebas dan adil. Prinsip ini menghendaki adanya pergantian pimpinan pemerintahan secara damai dan teratur. Hal ini penting untuk menjaga agar kedaulatan rakyat tidak di selewengkan. Untuk itu diselenggarakan pemilihan umum (pemilu).
6. Persamaan di depan hukum. Prinsip ini menghendaki adanya persamaan politik. Maksudnya, secara hukum (di depan hukum) setiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan keputusan politik. Jadi, siapa saja memiliki kesempatan yang sama untuk berpartisipasi. Itu berarti tidak boleh ada sikap membeda-bedakan (diskriminasi), entah berdasarkan suku, ras, agama, antar golongan maupun jenis kelamin.
7. Perlindungan hukum. Prinsip ini menghendaki adanya perlindungan hukum warga negara dari tindakan sewenang-wenang oleh negara. Misalnya warga negara tidak boleh ditangkap tanpa alasan hukum yang jelas, warga negara tidak boleh dipenjarakan tanpa melalui proses hukum yang terbuka.
8. Pemerintahan dibatasi oleh konstitusi. Prinsip ini menghendaki adanya pembatasan kekuasaan pemerintah melalui hukum. Pembatasan itu dituangkan dalam konstitusi. Selanjutnya konstitusi itu menjadi dasar penyelenggaraan negara yang harus dipatuhi oleh pemerintah. Itulah sebabnya pemerintahan demokrasi sering disebut “demokrasi konstitusional” dengan demikian, pemerintahan demokrasi dijalankan sesuai prinsip supremasi hukum (*rule of law*). Itu berarti kebijakan negara harus didasarkan pada hukum.
9. Penghargaan pada keberagaman. Prinsip ini menghendaki agar tiap-tiap kelompok sosial-budaya, ekonomi, ataupun politik diakui dan dijamin

keberadaannya. Masing-masing kelompok memiliki hak dan kewajiban yang sama untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan kehidupan negara.

10. Penghargaan terhadap nilai-nilai demokrasi. Prinsip ini menghendaki agar kehidupan negara senantiasa diwarnai oleh toleransi, kemanfaatan, kerja sama dan konsesus. *toleransi* berarti kesediaan untuk menahan diri, bersikap sabar, membiarkan dan berhati lapang terhadap orang-orang yang berpandangan berbeda. *Kemanfaatan* berarti demokrasi haruslah mendatangkan manfaat konkret, yaitu perbaikan kehidupan rakyat. *kerja sama* berarti semua pihak bersedia untuk menyumbangkan kemampuan terbaiknya dalam mewujudkan cita-cita bersama. *Kompromi* berarti ada komitmen untuk mencari titik temu di antara berbagai macam pandangan dan perbedaan pendapat guna mencari pemecahan untuk kebaikan bersama.
11. Di dalam suatu negara yang penuh dengan perbedaan seperti Indonesia ini, kita harus saling menghargai segala perbedaan yang kita miliki. Kita tidak boleh menyamakan, mendiskriminasi, mengintimidasi satu sama lain. Masyarakat Indonesia sangat kaya akan perbedaan sosial, ekonomi, dan politik. Jadikan perbedaan tersebut menjadi alat pemersatu bangsa. Indonesia ada karena perbedaan yang menyatu dalam nasionalisme yang kita bangun sendiri. Dari yang kaya sampai yang miskin, dari tokoh agama maupun umat, dari pemerintah maupun rakyat, dari yang berpartai maupun yang tidak, semua itu ada di Indonesia yang sudah seharusnya kita jaga keutuhan NKRI ini.¹⁵²

Afan Gaffar juga mencoba menyimpulkan sejumlah persyaratan untuk mengamati apakah sebuah *political order* merupakan sistem yang demokratis atau tidak, yakni yang harus diperhatikan adalah:¹⁵³

1. Akuntabilitas

Dalam demokrasi setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya. Tidak hanya itu, ia juga harus dapat mempertanggungjawabkan ucapan, perilaku dalam kehidupan yang pernah, sedang dan bahkan akan dijalankannya. Pertanggungjawaban tersebut tidak hanya menyangkut dirinya, tetapi juga menyangkut keluarganya dalam arti luas;

¹⁵²<http://mengakujenius.com/11-prinsip-prinsip-demokrasi-besertapenjelasan/> Diakses 2 Maret 2017

¹⁵³ Affan Ghaffar, *Op.Cit.*, hlm. 7-9

2. Rotasi kekuasaan

Dalam demokrasi, peluang akan terjadinya rotasi kekuasaan harus ada, dan dilakukan secara teratur dan damai. Jadi, tidak hanya satu orang yang selalu memegang jabatan, sementara peluang untuk orang lain tertutup sama sekali;

3. Rekrutmen politik yang terbuka

Untuk memungkinkan terjadinya rotasi kekuasaan, diperlukan satu sistem rekrutmen politik yang terbuka. Artinya, setiap orang yang memenuhi syarat untuk mengisi suatu jabatan politik yang dipilih oleh rakyat mempunyai peluang yang sama dalam kompetisi untuk mengisi jabatan tersebut. Dalam negara yang tidak demokratis, rekrutmen politik biasanya dilakukan secara tertutup, hanya dinikmati oleh segelintir orang saja;

4. Pemilihan umum

Dalam sebuah negara yang demokratis, Pemilu dilaksanakan secara teratur. Setiap warga negara yang sudah dewasa mempunyai hak untuk memilih dan dipilih dan bebas menggunakan haknya tersebut sesuai dengan kehendak hati nuraninya. Warga bebas menentukan partai atau calon yang didukungnya, tanpa ada rasa takut atau paksaan dari orang lain. Pemilih juga bebas mengikuti segala macam aktivitas pemilihan, termasuk di dalamnya kegiatan-kegiatan kampanye dan menyaksikan perhitungan suara;

5. Menikmati hak-hak dasar.

Dalam suatu negara yang demokratis, setiap warga masyarakat dapat menikmati hak-hak dasar mereka secara bebas, termasuk di dalamnya hak menyatakan pendapat, hak berkumpul dan berserikat dan hak menikmati pers

yang bebas. Hak untuk menyatakan pendapat dapat digunakan untuk menentukan preferensi politiknya, tentang suatu masalah, terutama menyangkut dirinya dan masyarakat sekitarnya. Dengan kata lain, ia punya hak untuk ikut menentukan agenda yang diperlukan. Hak untuk berkumpul dan berserikat dapat diwujudkan dengan memasuki berbagai organisasi politik dan nonpolitik tanpa dihalang-halangi oleh siapa pun dan institusi manapun. Kebebasan pers dalam masyarakat yang demokratis mempunyai makna bahwa masyarakat dunia pers dapat menyampaikan informasi apa saja yang dipandang.

Sementara itu Bagir Manan, sebagaimana dikutip A. Salman Maggalatung, merumuskan tiga unsur pokok dari negara demokrasi berdasarkan asas kedaulatan rakyat.¹⁵⁴

1. Negara hukum demokratis merupakan pemerintahan yang memiliki kekuasaan terbatas atau di batasi berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat.
2. Pemerintahan berkedaulatan rakyat adalah pemerintahan yang mengakui kemajemukan.
3. Pemerintahan berkedaulatan rakyat menolak adanya setiap upaya untuk memutlakkan sesuatu pandangan atau pemikiran mengenai masyarakat dan moral.

Dengan demikian demokrasi merupakan tata kelola bernegara dan bermasyarakat dengan menghormati dan menjamin hak-hak politik warga negara serta menempatkan hukum sebagai pengawal dalam implementasi tata kelola bernegara dan bermasyarakat. Kebebasan atau kemerdekaan di dalam demokrasi harus menopang dan melindungi demokrasi itu dengan semua hak-hak manusia yang terkandung di dalamnya. Kemerdekaan dalam demokrasi mendukung dan

¹⁵⁴ Salman Maggalatung dan Nur Rohim Yunus, *Pokok-Pokok Teori Ilmu Negara*, Cetakan-I, Fajar Media, Bandung 2013, hlm. 192

memiliki kekuatan untuk melindungi demokrasi dari ancaman-ancaman yang dapat menghancurkan demokrasi itu sendiri. Sehingga apabila prinsip-prinsip demokrasi tersebut dapat diimplementasikan dengan baik, maka nilai-nilai dan manfaat demokrasi dalam suatu negara akan tertib hukum sekaligus stabilitas politik dan ekonominya baik.

3. Nilai-Nilai Demokrasi

Sistem demokrasi menurut pandangan Henry B. Mayo dalam Miriam Budiardjo bahwa, demokrasi sebagai sistem politik, tidak hanya merupakan sistem pemerintahan, tetapi juga gaya hidup serta tata masyarakat tertentu, yang karena itu juga mengandung unsur-unsur moral dan beberapa nilai (*values*), yang pelaksanaannya sesuai dengan perkembangan sejarah serta budaya politik masing-masing. Nilai-nilai dalam demokrasi menurut Henry B. Mayo sebagai berikut:¹⁵⁵

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*). Dalam setiap perselisihan yang terjadi diupayakan dilakukan secara kompromi, konsensus atau mufakat, apabila tidak tercapai maka dapat dicarikan jalan dengan menggunakan kekuatan-kekuatan dari luar untuk memaksakan sehingga tercapai kompromi atau mufakat. Pemerintah dapat mempergunakan persuasi (*persuasion*) serta paksaan (*coercion*).
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society*). Dalam *system social* di masyarakat terjadi perubahan-perubahan sosial, sehingga pemerintah harus menyesuaikan kebijaksanaannya sesuai dengan perubahan-perubahan untuk mencegah adanya sistem diktator.
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rules*). Penyelenggaraan pergantian pimpinan melalui demokrasi, tidak dengan keturunan atau *coup d'etat*.
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*). Mengikutsertakan golongan-golongan minoritas dalam diskusi-diskusi secara terbuka dan kreatif, sehingga merasa turut bertanggungjawab.
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*). Dalam masyarakat pasti adanya keanekaragaman berpendapat, bertindak

¹⁵⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara...*, Op.Cit., hlm. 244-245

laku, sehingga diperlukan terselenggaranya masyarakat terbuka (*open social*) serta kebebasan-kebebasan politik (*political liberties*). Demokrasi disebut sebagai gaya hidup (*way of life*), sehingga keanekaragaman perlu dijaga untuk menciptakan persatuan dan integrasi.

6. Menjamin tegaknya keadilan. Dalam demokrasi tentu adanya golongan-golongan terbesar mewakili dalam lembaga perwakilan, tentu golongan lain merasa diperlakukan tidak adil. Dengan demikian diperlukan keadilan yang relatif (*relative justice*) lebih bersifat keadilan dalam jangka panjang.

Selain itu dari buku Munir Fuady, Konsep Negara Demokrasi disebutkan

bahwa negara demokrasi sedikitnya mengandung nilai-nilai sebagai berikut:

1. Nilai kesetaraan (*Egalitarianisme*)
2. Nilai penghargaan terhadap hak-hak asasi.
3. Nilai perlindungan (*Protection*)
4. Nilai keberagaman (*Pluralisme*)
5. Nilai keadilan.
6. Nilai toleransi.
7. Nilai kemanusiaan.
8. Nilai ketertiban.
9. Nilai penghormatan terhadap orang lain.
10. Nilai kebebasan.
11. Nilai penghargaan terhadap kepemilikan.
12. Nilai tanggung jawab.
13. Nilai kebersamaan.
14. Nilai kemakmuran.¹⁵⁶

Disamping itu ada yang menarik dari W. Friedmann bahwa ada nilai-nilai

hukum dalam demokrasi, sebagai berikut:¹⁵⁷

“...the essential legal values of modern democracy. The first is the recognition of individual personality, whose development is protected by individual right. Of these rights those are the most essential which protect the essential personel faculties and spiritual values. Those which protect material conditions of existence rank lower and are subject to changing conditions of society. Freedom of worship and thought ranks higher than freedom of property. Individual right is balanced by responsibility towards ones` fellow citizens and legal responsibility for one`s acts. Democracy, secondely. demands legal protection for equel opportunity of development, regardless of personel, racial or national distinction; but the latter postulate is as yet severely limited by the

¹⁵⁶ Munir Fuady, *Op.Cit.*, hlm. 16-17

¹⁵⁷ W. Friedmann, *Legal Theory*, Fifth Edition, New York 1967, hlm. 428-429, dikutip dalam Tesis I Nengah Suriata, *Fungsi Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Sesuai Prinsip-Prinsip Demokrasi*, Udayana 2011, hlm. 35

organization of mankind in national states. Democracy further enjoins the law to ensure to the individual the possibility of participation in government, through adequate representation and direct responsibility. It finally demands a system of law which puts no individuals or classes above the law, guarantees its administration without distinction of persons and expresses the principle that everyone counts for one in legal rules”.

“...Nilai-nilai hukum yang essential demokrasi modern, *Pertama*: Pengakuan dari individu yang perkembangannya dilindungi oleh hak-hak individu. Dari hak-hak ini yang paling penting adalah melindungi kemudahan-kemudahan pribadi yang essential dan nilai-nilai spiritual. Mereka melindungi syarat-syarat material bagi keberadaan tingkatan yang lebih rendah dan tergantung pada keadaan masyarakat yang berubah-ubah. Kebebasan beribadah dan berfikir adalah tingkatan yang lebih tinggi dari kebebasan hak untuk memiliki. Hak-hak individu adalah seimbang dengan tanggungjawab terhadap sesama warga masyarakat dan tanggungjawab hukum atas perbuatan. *Kedua*, demokrasi menuntut perlindungan hukum bagi kesempatan yang sama untuk pengembangan, dengan mengabaikan perbedaan pribadi, ras atau kebangsaan; akan tetapi yang disebut terakhir mandalilkan bahwa hingga kini sangat dibatasi oleh organisasi manusia di negara nasional. Selain dari itu, *ketiga*, demokrasi menyeluruh untuk menjamin individu yang mungkin dapat berperan serta dalam pemerintahan, melalui perwakilan yang layak dan tanggung jawab langsung. Akhirnya, *keempat* demokrasi menuntut sistem hukum yang tidak menempatkan individu atau golongan diatas hukum, menjamin administrasi tanpa perbedaan antara sesama manusia dan menetapkan prinsip bahwa setiap orang dihitung satu dalam hukum.

Menurut W. Friedmann tersebut diatas, dapat disebutkan bahwa nilai-nilai hukum dalam demokrasi modern yakni:¹⁵⁸

Pertama; adanya perlindungan hukum atas hak-hak individu masyarakat. *Kedua*; kesempatan yang sama untuk pengembangan, dengan mengabaikan perbedaan pribadi, ras atau kebangsaan. *Ketiga*; berperan serta dalam pemerintahan baik langsung maupun melalui lembaga perwakilan. *Keempat*; hukum berlaku bagi semua golongan tanpa membedakan-bedakan dalam suatu negara. Sedangkan menurut Robert A.Dahl dalam M. Budairi Idjehar yang dikutip oleh H.S Tisnanta

¹⁵⁸ Robert A. Dahl dikutip oleh HS. Tisnanta, *Partisipasi Publik Sebagai Hak Asasi Warga Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, dikutip dalam Muladi: Editor, *HAM, Hakekat, Konsep dan Implementasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, Refika Aditama, Bandung 2005, hlm. 76, dikutip dalam Tesis I Nengah Suriata, *Op.Cit.*, hlm 37

dihimpun oleh Muladi, menyebutkan prinsip dalam sistem demokrasi yang pada intinya yakni persamaan hak, partisipasi efektif dalam pengambilan keputusan baik keputusan politik maupun birokrasi, pengawasan oleh rakyat terhadap keputusan-keputusan yang telah diambil bersama, dan kedaulatan berada seluruh rakyat.

4. Model Demokrasi Berdasarkan Prinsip Ideologi

Demokrasi tentunya mempunyai bermacam-macam model menurut prinsip ideologinya oleh sebab itu penulis menghimpun model-model demokrasi dari bermacam-macam sumber.

1) Demokrasi Deliberatif (*Deliberative Democracy*)

Cass R. Sunstein mengemukakan tentang demokrasi deliberatif sebagai berikut:

“Deliberative democrats believe that people tend to overstate the tension between democracy, properly understood, and individual rights. Democracy comes with its own internal morality—the internal morality of democracy. This internal morality requires constitutional protection of many individual rights, including the right of free expression, the right to vote, the right to political equality, and even the right to private property, for people cannot be independent citizens if their holdings are subject to unlimited government readjustment. Properly understood, democracy is not antagonistic to rights. It enthusiastically protects rights, thus constraining what majorities are able to do to individuals or groups. A democratic constitution is drawn up and interpreted with these ideas in mind.”¹⁵⁹

(Kaum deliberatif yakin bahwa rakyat cenderung untuk terlalu menekankan ketegangan antara demokrasi, sebagaimana yang dipahami, dan hak-hak individu. Demokrasi menunjukkan dirinya dengan moralitasnya sendiri yaitu moralitas internal demokrasi. Moralitas internal demokrasi ini mempersyaratkan perlindungan konstitusional terhadap hak-hak individu, termasuk hak untuk menyatakan pendapat secara merdeka, hak untuk memilih, hak atas persamaan politik, dan bahkan hak atas kepemilikan pribadi, sebab rakyat tidak mungkin menjadi warga negara yang bebas jika apa yang mereka miliki tunduk pada

¹⁵⁹ Cass R. Sunstein, *Designing Democracy What Constitution Do*, Oxford University Press, New York 2001, hlm. 7, dikutip dalam Tesis Stevanus Evan Setio, *Op.Cit.*, hlm. 18

penyesuaian pemerintahan yang tak terbatas. Jika dipahami dengan benar, demokrasi tidaklah bertentangan dengan hak-hak. Demokrasi secara mendalam melindungi hak-hak, yang dengan demikian berarti membatasi hal-hal yang dapat dilakukan oleh mayoritas terhadap individu ataupun kelompok. Sebuah konstitusi yang demokratis disusun dan diinterpretasikan dengan mempertimbangkan gagasan-gagasan tersebut.)

Pentingnya demokrasi deliberatif (*deliberative democracy*):

Pertama, dalam proses pembuatan keputusan politik secara kolektif. Demokrasi deliberatif akan menghasilkan keputusan yang bersifat imparial apabila semua partisipan menghayati pluralisme, yaitu mengakui dan menghargai perbedaan, bebas menyatakan pendapat, mempunyai kedudukan setara, dan bersaudara sebagai sebangsa dan setanah air, dan kedua, bertindak *reasonable*, yaitu mempertahankan atau mengkritik institusi dan program untuk meyakinkan orang lain yang bebas dan mempunyai kedudukan setara, untuk menerimanya dengan pertimbangan-pertimbangan yang masuk akal. Karena itu demokrasi *deliberatif* dinilai lebih bersifat *substantif* daripada *prosedural*.¹⁶⁰

2) Demokrasi Partisipatif (*Participative Democracy*),

Demokrasi Partisipatif yaitu partisipasi semua pihak, yang bakal terkena dampak keputusan politik, dalam proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan, baik berupa keputusan menyangkut pejabat publik maupun yang berupa kebijakan publik. Tidak dapat dikatakan demokrasi tanpa partisipasi politik warga, sebab partisipasi merupakan esensi dari demokrasi. Partisipasi atau keterlibatan masyarakat dalam politik merupakan ukuran demokrasi suatu negara.

¹⁶⁰ Andy Ramses M., Dkk, Editor, *Politik Dan Pemerintahan Indonesia*, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, Jakarta 2009, hlm. 27-28

Dapat kita lihat dari pengertian demokrasi tersebut secara normatif, yakni pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.¹⁶¹

Dr. Saifudin lebih memilih menggunakan istilah demokrasi *partisipatoris*, yang menurutnya tuntutan demokrasi tersebut dilakukan dalam upaya memberdayakan masyarakat untuk turut serta dalam proses pengambilan keputusan publik.¹⁶² Substansi dari demokrasi *partisipatoris* tersebut adalah kegiatan-kegiatan untuk mempengaruhi kebijakan atau keputusan politik, tanpa melihat bentuk, sifat dan hasil dari partisipasi yang dilakukannya. Oleh sebab itu terdapat empat hal pokok yang harus ada yaitu;¹⁶³

- a. Partisipasi adalah mencakup kegiatan-kegiatan, dan tidak dimasukkan di dalamnya yang berupa sikap-sikap terhadap orientasi politik
- b. Partisipasi adalah kegiatan politik warga negara biasa atau tepatnya individu-individu dalam peranan sebagai warga negara.
- c. Partisipasi adalah hanya merupakan kegiatan yang dimaksudkan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah.
- d. Partisipasi mencakup semua kegiatan yang dimaksudkan untuk mempengaruhi pemerintah tak peduli apakah kegiatan itu benar-benar mempunyai efek tersebut.

Namun pada perkembangan demokrasi *partisipatoris* ini mengalami masalah dalam hal faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kesadaran masyarakat terkait dengan tinggi rendahnya partisipasi masyarakat yaitu;¹⁶⁴

- a. Apabila seseorang memiliki kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah tinggi, maka partisipasi politik cenderung aktif
- b. Apabila seseorang tingkat kesadaran politik dan kepercayaan pemerintah rendah, maka partisipasi pasif atau tertekan (*apatis*)
- c. Apabila kesadaran politik tinggi tetapi kepercayaan kepada pemerintah sangat rendah, maka akan melahirkan militan radikal

¹⁶¹ Ramlan Surbakti, “*Demokrasi Deliberatif Dan Partisipatif*”, Andy Ramses M., Dkk, *Ibid.*, hlm. 29-30

¹⁶² Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, FH UII Press, Yogyakarta 2009, hlm. 17

¹⁶³ *Ibid.*, hlm. 18

¹⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 19

- d. Apabila kesadaran politik sangat rendah tetapi kepercayaan kepada pemerintah sangat tinggi, maka akan melahirkan partisipasi yang tidak aktif (*pasif*.)

3) Demokrasi Konsosiasional

Demokrasi ini sangat tepat dipraktikkan dalam masyarakat yang tingkat fragmentasi dan polarisasi sosialnya sangat tinggi, seperti di Indonesia. Oleh karena itu praktek konsosiasional dapat meredam konflik-konflik yang timbul dalam masyarakat seperti itu, hal ini disebabkan karena dilibatkannya para tokoh masyarakat yang mewakili berbagai macam kelompok sosial guna meredam meluasnya konflik. Karena Indonesia yang terdiri dari beragam suku, golongan dan masyarakat agama, memiliki kecenderungan untuk menerapkan demokrasi konsosiasionalisme, yaitu semacam kompromi elit yang kohesif.¹⁶⁵

Jadi demokrasi konsosiasional yaitu adanya sebuah koalisi besar para elit atau pimpinan politik dari semua bagian yang penting dari masyarakat majemuk yang merupakan kompromi antara kedua jenis kelompok ekstrem pada kutub berbeda dengan menyaratkan kehadiran figur pemimpin politik yang mampu mendamaikan dan diterima kedua kelompok. Demokrasi ini menekankan perlindungan khusus bagi kelompok budaya yang menekankan kerjasama yang erat diantara elit yang mewakili bagian budaya masyarakat utama.

4) Demokrasi Konstitusional

Demokrasi konstitusional, di mana negara demokrasi yang kekuasaannya didasarkan pada hukum. Model Demokrasi konstitusional pada dasarnya adalah

¹⁶⁵ Affan Gaffar, *Op.Cit.*, hlm. 93

model demokrasi yang menekankan pada lembaga perwakilan dan prosedur konstitusional.¹⁶⁶

Ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi, maka dari itu sering disebut pemerintah berdasarkan konstitusi (*constitutional government*). Jadi, *constitutional government* sama dengan *limited government* atau *restrained government*.¹⁶⁷ Mandat diberikan rakyat melalui pemilu dan sejauh praktis pencapaian kesejahteraan bersama menjadi tujuannya.¹⁶⁸

5) Demokrasi Komunisme

Dalam pandangan kelompok aliran demokrasi yang bersandarkan paham komunisme selalu bersikap *ambivalen* terhadap negara. Negara dianggapnya sebagai suatu alat pemaksa yang akhirnya akan lenyap sendiri dengan munculnya masyarakat komunis. Kata Marx dan Engels “Negara tak lain tak bukan hanyalah mesin yang dipakai oleh satu kelas untuk menindas kelas lain” dan “negara hanya merupakan suatu lembaga transisi yang dipakai dalam perjuangan untuk menindas lawan-lawan dengan kekerasan”. Mereka menambahkan negara akan lenyap ketika komunisme telah tercapai karena tidak ada lagi yang tertindas.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Aidul Fitriciada Azhari, *Menemukan Demokrasi*, Muhammadiyah University Press, Surakarta 2005, hlm. 71, dikutip dalam Tesis Stevanus Evan Setio, *Op.Cit.*, hlm. 28

¹⁶⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 2009, hlm. 107

¹⁶⁸ Mudji Sutrisno, *Demokrasi: Semudah Ucapankah?*, Kanisius, Yogyakarta 2004, hlm. 43, dikutip dalam Tesis Stevanus Evan Setio, *Op.Cit.*, hlm. 24

¹⁶⁹ Ni'Matul Huda, *Ilmu Negara*, *Op.Cit.*, hlm. 202

6) Demokrasi Klasik

Demokrasi klasik merupakan demokrasi yang didasarkan pada *polis*, atau negara-kota, dari negara Yunani kuno terutama pada sistem kekuasaan yang berkembang di negara-negara paling besar dan paling kuat di Yunani, yaitu Athena yang merupakan ibukota dari negara Yunani, demokrasi ini sering digambarkan sebagai satu-satunya sistem partisipasi rakyat yang murni dan ideal. Demokrasi ini memberikan pengaruh pada pemikir masa berikutnya seperti Rousseau dan Marx, demokrasi Athenian mengembangkan satu jenis kekuasaan yang sangat terbatas di dunia modern.¹⁷⁰

Pada level praktis, kekurangan dari demokrasi ini adalah sebagian besar masyarakat disingkirkan dari aktivitas politik, hanya sebagian kecil yang termasuk klasifikasi untuk terlibat dalam politik. Akan tetapi, model klasik dari partisipasi rakyat yang langsung dan konstitusi dalam kehidupan politik tetap dilestarikan misalnya pertemuan dengan warga kota di New England As, majelis-majelis rakyat yang ada di wilayah kecil swiss dan penggunaanya lebih luas yaitu dalam peristiwa-peristiwa referendum.¹⁷¹

5. Demokrasi Berdasarkan Penyaluran Kehendak Rakyat

1) Demokrasi Langsung (*Direct Democracy*)

Demokrasi langsung adalah suatu sistem demokrasi yang melibatkan seluruh rakyat secara langsung dalam membicarakan atau merumuskan urusan negara. Demokrasi ini pernah dilaksanakan pada zaman Yunani kuno. Pada waktu itu rakyat di Yunani khususnya di Athena jumlahnya sedikit sehingga rakyat dapat

¹⁷⁰ Andrey Heywood, *Politik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta 2013, hlm. 159

¹⁷¹ *Ibid.*

dilibatkan secara langsung dalam rapat bersama membicarakan persoalan negara. Demokrasi harus dikembangkan atas dasar saling percaya antara satu dengan yang lainnya karena kalau tidak ada kepercayaan maka tidak dapat diharapkan banyak akan kemunculan demokrasi. Kalau pemerintah tidak memiliki kepercayaan terhadap rakyat, pemerintah akan memonopoli kekuasaan yang ada, segala sesuatu diputuskan sendiri sementara rakyat akan ditinggalkan, di samping itu, kita harus memperhatikan bahwa demokrasi juga mempersyaratkan sikap dan perilaku yang moderat serta taat aturan hukum. Kecenderungan ekstrimitas dalam sikap, jelas tidak akan mendukung bagi kemunculan demokrasi.¹⁷²

2) Demokrasi Tidak Langsung (*indirect democracy*)

Demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*), di mana rakyat perlu mewakilkan wakil-wakilnya di dalam mengurus proses politik dan penetapan kebijakan publik. Maka yang menjadi soal, terkait dengan banyak hal menyangkut penilaian atas jalannya demokrasi, yang dimaksud ialah demokrasi tidak langsung tersebut di mana rakyat menjadi konstituen yang berfungsi sebagai basis legitimasi politik atas para wakil rakyat.¹⁷³ Dengan kata lain, wewenang sebuah *state* untuk menjalankan sistem pemerintahan diberikan oleh rakyat, dengan tujuan menjaga ketertiban bersama, kesejahteraan umum, dan hak-hak individual rakyat.

Menurut Sri Soemantri, konsekuensi dari *representative government* adalah :

¹⁷² Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, Op.Cit., hlm. 258

¹⁷³ Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum Komisi Negara Di Indonesia: Eksistensi Komisi-Komisi Negara (State Auxiliary Agency) Sebagai Organ Negara Yang Mandiri Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, Pusat Kajian Konstitusi (Pukasi) Universitas Widyagama, Setara Press, Malang 2010, hlm. 115, dikutip dalam Tesis Stevanus Evan Setio, Op.Cit., hlm. 24

- a. Keharusan adanya lembaga perwakilan rakyat.
- b. Keharusan adanya seleksi, baik melalui pemilihan umum yang bebas dan rahasia maupun dengan cara lain.
- c. Keharusan adanya partai politik.
- d. Keharusan adanya lembaga yang mempunyai tugas pelaksanaan dan bertanggung jawab kepada rakyat melalui badan perwakilan rakyat.

6. Periode Demokrasi di Indonesia

1) Demokrasi Pemerintahan Masa Revolusi Kemerdekaan (1945-1949)¹⁷⁴

Para penyelenggara negara pada awal periode kemerdekaan mempunyai komitmen yang sangat besar dalam mewujudkan demokrasi politik di Indonesia. Implementasi demokrasi baru terbatas pada interaksi politik di parlemen dan pers berfungsi sebagai pendukung revolusi kemerdekaan. Elemen-elemen demokrasi yang lain belum sepenuhnya terwujud, karena situasi dan kondisi yang tidak memungkinkan. Pada masa itu pemerintah masih disibukkan untuk berjuang mempertahankan kemerdekaan yang baru saja diproklamasikan.

Beberapa hal yang fundamental yang merupakan peletakkan dasar bagi demokrasi di Indonesia untuk masa-masa selanjutnya.

- a. Pertama, *Political Franchise* yang menyeluruh, para pembentuk negara sudah sejak semula mempunyai komitmen yang sangat besar terhadap demokrasi.
- b. Kedua, Presiden yang secara konstitusional ada kemungkinan untuk menjadi seorang diktator, dibatasi kekuasaannya ketika Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) dibentuk untuk menggantikan parlemen.
- c. Ketiga, Dengan maklumat Wakil Presiden, maka dimungkinkan terbentuknya sejumlah partai politik yang kemudian menjadi peletak dasar bagi sistem

¹⁷⁴ Affan Gaffar, *Op.Cit.*, hlm. 10-12

partai di Indonesia untuk masa-masa selanjutnya dalam sejarah kehidupan politik.

2) Demokrasi Parlementer (1950-1959).¹⁷⁵

Periode kedua pemerintahan negara Indonesia adalah dengan menggunakan UUDS (Undang-Undang Dasar Sementara) sebagai landasan konstitusionalnya. Demokrasi ini merupakan masa kejayaan demokrasi di Indonesia, karena hampir semua elemen demokrasi dapat kita temukan dalam perwujudannya pada kehidupan politik di Indonesia yang ditandai dengan karakter utama:

- a. Lembaga perwakilan rakyat atau parlemen memainkan peranan yang sangat tinggi dalam proses politik yang berjalan.
- b. Akuntabilitas pemegang jabatan dan politisasi pada umumnya sangat tinggi;
- c. Kehidupan kepartaian boleh dikatakan memperoleh peluang yang sebesar-besarnya untuk berkembang secara maksimal. Hal itu dibuktikan dengan sistem banyak partai (*multy party system*) sehingga pada saat itu ada sekitar 40 partai yang terbentuk
- d. Pemilu tahun 1955 dilaksanakan dengan prinsip demokrasi
- e. Hak-hak dasar masyarakat umum terlindungi

3) Masa Demokrasi Terpimpin (1960-1965).¹⁷⁶

Sejak berakhirnya pemilihan umum 1955, Presiden Soekarno sudah menunjukkan gejala ketidak senangannya kepada partai-partai politik. Hal itu

¹⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 12-13

¹⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 24-29

terjadi karena partai politik sangat berorientasi pada kepentingan ideologinya sendiri dan kurang memperhatikan kepentingan politik nasional secara menyeluruh. Disamping itu Soekarno melontarkan gagasan bahwa demokrasi parlementer tidak sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia yang dijiwai oleh Pancasila. Periode ini merupakan masa dimana demokrasi dipahami dan dijalankan berdasar kebijakan pemimpin besar revolusi dalam hal ini presiden Soekarno. Belajar dari kegagalan demokrasi parlementer yang dianggap liberal maka presiden Soekarno mengajukan gagasan demokrasi yang sesuai dengan kepribadian bangsa. Ciri yang muncul pada masa itu antara lain:

- a. Mengaburnya sistem kepartaian
 - b. Peranan DPR-GR sebagai lembaga legislatif dalam sistem politik nasional menjadi sedemikian lemah
 - c. *Basic human right* sangat lemah, dimana Soekarno dengan mudah menyingkirkan lawan-lawan politiknya yang tidak sesuai dengan kebijaksanaannya atau yang mempunyai keberanian untuk menentangnya
 - d. Masa puncak dari semangat anti kebebasan pers, dibuktikan dengan pemberangusan harian Abdi dari Masyumi dan harian Pedoman dari PSIN
 - e. Sentralisasi kekuasaan semakin dominan dalam proses hubungan pemerintah pusat dan daerah.
- 4) Demokrasi Pemerintahan Orde Baru.¹⁷⁷

Pemberontakan G-30-S/PKI merupakan titik kulminasi dari pergulatan politik antara Soekarno, Angkatan Darat, dan PKI (Partai Komunis Indonesia).

¹⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 30

Akibat dari usaha PKI yang akan mengukudeta pemerintah namun gagal yang amat fatal dari partainya sendiri, yakni dengan tersisihkannya partai tersebut dari arena perpolitikan Indonesia. Demikian dengan Soeharto yang begitu besar kekuasaannya, yang pada akhirnya menumbangkan Soekarno dan sampai meninggal pada tahun 1971. Dan disinilah Abri pada saat itu menjadi Dwi fungsi.

Pada masa era demokrasi ini, rotasi kekuasaan eksekutif hampir tidak pernah terjadi, karena pada saat itu pemerintahan eksekutif begitu kuat. Adapun karakteristik demokrasi pada masa orde baru;¹⁷⁸

- a. Penyelenggaraan pemilu dinilai tidak sehat, sebab pada saat itu terjadi intervensi dari pihak pemerintah yang berkuasa. Calon pejabat negara maupun Kepala Daerah sudah ditentukan oleh lembaga kepresidenan.
- b. Adanya politik yang kurang bermartabat, sebab diindikasikan terjadi intimidasi dari pihak lawan.
- c. Hak kebebasan berpendapat dan berorganisasi dibatasi dan setiap menyelenggarakan kegiatan harus meminta izin pemerintah.
- d. Kebebasan pers juga tidak seimbang, semua harus atas kebijakan pemerintah
- e. Pergantian Presiden yang kurang proporsional, dengan dibuktikan dengan berkuasanya Presiden Soeharto selama 32 tahun.

C. Partai Politik

1. Pengertian Partai Politik

Keberadaan akan adanya partai politik dalam kehidupan ketatanegaraan modern tidak lain adalah untuk mewujudkan tatanan kehidupan kenegaraan yang

¹⁷⁸ *Ibid.*

lebihbaik dan beradab.¹⁷⁹ Proses pelembagaan terwujudnya demokrasi itu pada pokoknya sangat ditentukan oleh pelembagaan organisasi yaitu partai politik sebagai bagian yang tak terpisahkan dari sistem demokrasi itu sendiri, sehingga setiap organisasi yang normal pada umumnya akan tumbuh dan berkembang secara alamiah melalui cara dan tahapan waktunya sendiri, makin tua organisasi tersebut semakin terlembaga (*Institutionalized*) menjadi tradisi dalam organisasi.¹⁸⁰

Partai politik itu sendiri berasal dari dua suku kata yaitu Kata “partai” berasal dari kata “*part*” yang berarti “bagian” dan yang menunjuk kepada bagian dari para warga suatu negara, sedangkan kata “partai” menunjuk kepada sekumpulan barang-barang atau sekumpulan orang-orang, jadi kini menunjuk kepada perkumpulan sejumlah warga-warga dari suatu negara, yang menggabungkan diri dalam suatu kesatuan, yang mempunyai tujuan tertentu.¹⁸¹

Politik yaitu suatu usaha untuk mencapai atau mewujudkan cita-cita atau ideologi. Politik ialah hal yang ada hubungannya dengan kekuasaan. Secara etimologis politik berasal dari bahasa Yunani yaitu *polis*. *Polis* berarti negara-kota. Orang yang mendiami *polis* disebut *polites*. *Polites* berarti warga negara. *Politikos* berarti kewarganegaraan. Dari istilah ini munculah *politiketechne* yang berarti kemahiran politik. *Ars politica* yang berarti kemahiran tentang soal

¹⁷⁹ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta 2009, hlm. 260

¹⁸⁰ Jimly Ashiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Op.Cit., hlm. 403-404

¹⁸¹ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara Dan Politik*, Eresco, Bandung-Jakarta 1971, hlm. 102, dikutip dalam Tesis Stevanus Evan Setio, Op.Cit., hlm. 92

kenegaraan. *Politike episteme* berarti ilmu politik. Dari kata inilah kata politik yang kita gunakan saat ini berasal.¹⁸²

Polis ini mempunyai tujuan untuk memberikan kehidupan yang baik bagi warga negaranya. Oleh karena itu, dibuatlah kebijakan dan perencanaan untuk melakukan kegiatan *polis* tersebut, yakni melalui usaha-usaha yang dilakukannya dengan mengubah keadaan yang ada sekarang dengan menggunakan suatu “alat kekuasaan” di suatu wilayah negara, atau disebut aktivitas politik. Maka usaha mencapai kesejahteraan lahir batin bagi umat manusia itu memerlukan semakin banyak aktivitas politik.¹⁸³

Partai politik memainkan peran sentral dalam menjaga pluralisme ekspresi politik dan menjamin adanya partisipasi politik, sekaligus juga persaingan politik. Dengan demikian, berbicara tentang sistem demokrasi secara umum dan persaingan politik pada khususnya tidak akan dapat dilepaskan dari analisis atas partai politik itu sendiri.¹⁸⁴

Partai politik dianggap dan dipakai sebagai ‘kendaraan politik’ oleh individu-individu untuk meraih kekuasaan. Mendudukan partai politik sebagai organisasi yang mampu mengantarkan individu untuk berkuasa telah mereduksi arti penting partai politik di Indonesia.¹⁸⁵ Kehadiran partai politik merupakan keharusan dalam kehidupan politik modern yang demokratis. Partai politik sebagai suatu asosiasi yang mengaktifkan partisipasi politik rakyat, mewakili

¹⁸² Ng. Philipus & Nurul Aini, *Sosiologi Dan Politik*, Rajagrafindo Persada, Jakarta 2009, hlm. 89-90, dikutip dalam Tesis Stevanus Evan Setio, *Op.Cit.*, hlm.92

¹⁸³ B. Hestu Cipto Handoyo, *Op.Cit.*

¹⁸⁴ Firmanzah, *Mengelola Partai Politik Komunikasi Dan Positioning Ideologi Politik Di Era Demokrasi*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta 2011, hlm. 44

¹⁸⁵ *Ibid.*, hlm. 45

kepentingan tertentu, memberi jalan kompromi bagi persaingan, dan memunculkan kepemimpinan politik, telah menjadi keharusan. Dalam perspektif warga negara, pembentukan partai politik merupakan pencerminan hak warga negara untuk berkumpul, berserikat dan menyatakan pendapat.¹⁸⁶ Berdasarkan prinsip bahwa keanggotaan partai politik terbuka bagi semua warga negara, sehingga para anggotanya berasal dari berbagai unsur bangsa, maka partai politik dapat pula menjadi sarana integrasi nasional.¹⁸⁷

Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut di atas, maka pada hakikatnya partai politik adalah suatu kelompok manusia yang terorganisir secara teratur baik dalam hal pandangan, tujuan maupun tata cara rekrutmen keanggotaan, dengan tujuan pokok yakni menguasai, merebut ataupun mempertahankan kekuasaannya dalam pemerintahan secara konstitusional.¹⁸⁸

Partai politik adalah salah satu perwujudan hak dan bentuk pelembagaan sebagai wujud ekspresi ide-ide atas kemerdekaan berserikat yang terkait erat dengan kebebasan mengeluarkan pendapat serta kebebasan berpikir dan berkeyakinan. Hak-hak tersebut merupakan sarana bagi warga negara untuk berpartisipasi dalam pemerintahan sehingga jaminan hak-hak tersebut merupakan prasyarat demokrasi.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Andy Ramses *Op.Cit.*, hlm. 149

¹⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 150

¹⁸⁸ Zainal Abidin Saleh, *Demokrasi Dan Partai Politik, Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 5 No. 1-Maret, Direktorat Jendral Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum Dan HAM RI, Jakarta 2008, hlm. 70 dikutip dalam Tesis Stevanus Evan Setio, *Op.Cit.*, hlm 97

¹⁸⁹ Jimly Ashiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum, Op.Cit.*, hlm. 402

Terkait dengan definisi partai politik tersebut Robert A. Dahl mengatakan bahwa:¹⁹⁰

“A democracy is a political system in which the opportunity to participate in decisions is widely shared among all adult citizen.

(Demokrasi adalah suatu sistem politik di mana kesempatan untuk berpartisipasi di dalam pembuatan keputusan diberikan secara luas kepada semua orang-orang dewasa).

Dalam teori struktur kekuasaan negara, partai politik termasuk kedalam infrastruktur politik bersama Ormas, media massa, Kelompok kepentingan (*Interest Group*), Kelompok Penekan (*Pressure Group*), Alat/Media Komunikasi Politik, Tokoh Politik (*Political Figure*), dan pranata politik lainnya sebagai wadah masyarakat untuk dapat menyalurkan aspirasinya. Namun terdapat perbedaan cara dalam menyalurkan aspirasi antara partai politik dan kelompok kepentingan lainnya. Kelompok kepentingan lain memusatkan perhatian pada bagaimana mengartikulasikan kepentingan tertentu kepada pemerintah sehingga pemerintah menyusun kebijakan yang menampung kepentingan kelompok. Jadi, lebih berorientasi kepada proses perumusan kebijakan umum yang dibuat pemerintah. Sedangkan partai politik memadukan berbagai kepentingan menjadi beberapa alternatif kebijakan umum yang dijadikan sebagai keputusan politik. Fungsi lain yang membedakan partai politik dan kelompok kepentingan terletak pada partai politik yang berfungsi pula untuk mencari dan mempertahankan kekuasaan melalui pemilihan umum dan cara-cara lain yang sah sebagai sarana untuk memperjuangkan alternatif kebijakan umum menjadi keputusan politik. Sedangkan kelompok kepentingan tidak memiliki fungsi yang terakhir ini

¹⁹⁰ Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey 1976, hlm. 5 dikutip dalam Tesis Stevanus Evan Setio, *Op.Cit.*, hlm 90

walaupun secara tidak langsung juga ikut memberikan dukungan pada calon atau partai tertentu. Berdasarkan kenyataan kehidupan kepartaian tersebut, Joseph Schumpeter menyatakan bahwa “tujuan yang pertama dan terutama dari masing-masing partai politik adalah untuk unggul atas yang lain untuk bisa mencapai kekuasaan atau untuk mempertahankannya.”¹⁹¹

✓ Definisi Partai Politik menurut para ahli :

Dalam rangka memahami partai politik sebagai salah satu komponen infrastruktur politik dalam negara, dibawah ini penulis kumpulkan dari berbagai sumber terkait beberapa pengertian menurut para ahli, yakni :¹⁹²

- a. Carl J. Friedrich: Partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganiser secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan pemerintah bagi pemimpin partainya, dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat ideal maupun materiil.
- b. R.H Soltau: Partai politik adalah sekelompok warga negara yang sedikit banyak terorganiser, yang bertindak sebagai satu kesatuan partai politik, yang dengan memanfaatkan kekuasaan memilih, bertujuan menguasai pemerintahan dan melaksanakan kebijaksanaan umum meraka.
- c. Sigmund Neumann: Partai politik adalah organisasi dari aktifis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan melawan golongan atau golongan-golongan lain yang tidak sepaham.

¹⁹¹ Andy Ramses *Op.Cit*, hlm. 76

¹⁹² Meriam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta 1986, hlm. 160-16, dikutip dalam B. Hestu Cipto Handoyo, *Op.Cit.*, hlm 259

- d. Miriam Budiardjo: Partai politik adalah suatu kelompok yang terorganiser yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang samadengan tujuan memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya), dengan cara konstitusional guna melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka.

Sehingga secara umum Partai politik merupakan sekelompok anggota masyarakat yang terorganiser secara teratur dan berdasarkan ideologi/program di mana ada keinginan para pimpinan-pimpinannya untuk merebut kekuasaan dan salah satu institusi inti dari pelaksanaan demokrasi modern. Demokrasi modern mengandalkan sebuah sistem yang disebut keterwakilan, baik keterwakilan dalam lembaga formal kenegaraan maupun keterwakilan aspirasi masyarakat dalam institusi kepartaian. Upaya menegakkan demokrasi tentulah dibutuhkan sarana atau saluran politik yang koheren dengan kebutuhan masyarakatnya. Dalam hal tersebut partai politik adalah salah satu sarana yang dimaksud, di mana partai politik mempunyai ragam fungsi, platform, dan dasar pemikiran. Hal itulah yang dapat dijadikan pertimbangan untuk menilai demokrasi tidaknya suatu pemerintahan.¹⁹³

Menurut Almond dan Powel, mereka mengungkapkan bahwa partai politik mempunyai peran dalam menyeleksi orang-orang berbakat ataupun orang-orang pilihan untuk mengisi posisi-posisi politik tertentu dan selanjutnya memotivasi mereka untuk bekerja dalam kerangka kepentingan serta tuntutan partai politik yang bersangkutan. Miriam Budiardjo mengemukakan hal yang sama, bahwa

¹⁹³ Moh. Kusnardi & Bintan Saragih, *Op.Cit.*, hlm. 267

rekrutmen politik menjadi fungsi partai politik untuk mencari orang-orang muda berbakat untuk aktif dalam kegiatan politik.¹⁹⁴

R.H. Soltau mengemukakan tentang partai politik adalah:¹⁹⁵

“...a group of citizens more or less organised, who act as a political unit and who, by the use of their voting power, aim to control the government and carry out their general policies.”

(...sekelompok warga negara yang sedikit banyak terorganisir, yang bertindak sebagai suatu kesatuan politik dan dengan memanfaatkan kekuasaannya untuk memilih, bertujuan menguasai pemerintahan dan melaksanakan kebijakan umum mereka).

Carl Friedrich juga memberikan batasan partai politik sebagai kelompok manusia yang terorganisasikan secara stabil dengan tujuan untuk merebut atau mempertahankan kekuasaan dalam pemerintahan bagi pemimpin partainya, dan berdasarkan kekuasaan itu akan memberikan kegunaan materiil kepada para anggotanya.¹⁹⁶

Selanjutnya, Austin Ranney tidak membuat satu batasan konseptual tentang partai politik dalam satu definisi, tetapi melihatnya lebih luas melalui karakteristik-karakteristik fundamental, yang setidaknya dimiliki oleh organisasi bernama partai politik, yaitu :¹⁹⁷

- a. *They are groups of people-whom labels, are generally applied by both themselves and others.* (Berwujud kelompok-kelompok masyarakat yang beridentitas);
- b. *Some of people are organized,--that is, they deliberately act together to achieve party goals.* (Terdiri dari beberapa orang yang terorganisasi, yang dengan sengaja bertindak bersama-sama untuk mencapai tujuan-tujuan partai);

¹⁹⁴ Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hlm. 408

¹⁹⁵ Soltau, R.H., *An Introduction To Politics*, Lowe and Brydone (Printers) Limited, London 1951, hlm. 199, dikutip dalam Tesis Stevanus Evan Setio, *Op.Cit.*, hlm. 91

¹⁹⁶ Andy Ramses, *Op.Cit.*, hlm. 116

¹⁹⁷ <http://catatan-civic.blogspot.co.id/2012/11/pengertian-partai-politik.html>. Diakses 23 April 2017

- c. *The larger society recognizes as legitimate the right of parties to organize and promote their causes.* (Masyarakat mengakui partai politik memiliki legitimasi berupa hak-hak untuk mengorganisasikan dan mengembangkan diri mereka);
- d. *In some of their goal-promoting activities, parties work through the mechanism of representative government.* (Beberapa tujuannya diantaranya mengembangkan aktivitas-aktivitas, partai bekerja melalui mekanisme-mekanisme “pemerintahan yang mencerminkan pilihan rakyat”);
- e. *A key activity of parties is thus selecting candidates for elective public office.* (Aktivitas inti partai politik adalah menyeleksi kandidat untuk jabatan publik).

Partai politik semakin menjadi bagian penting dari sistem politik modern.

Roy C. Macridis berpendapat bahwa tidak ada sistem politik yang dapat berlangsung tanpa partai politik. Partai politik sebagai suatu asosiasi politik yang mengaktifkan, memobilisasi masyarakat, mewakili kepentingan tertentu, dan melakukan perkaderan yang kemudian melahirkan pemimpin telah menjadi suatu keharusan. Istilah partai politik bila ditelusuri dari kata asalnya berarti bagian atau pihak, di dalam masyarakat dimanapun secara alamiah terdapat pengelompokan-pengelompokan, salah satu pengelompokan masyarakat yang disadarkan atas persamaan paham dan ideologi dalam bentuk doktrin. Pendapat ini kemudian menjadi populer untuk memberikan batasan pengertian partai politik, *Constans* dalam hal ini mengatakan “*A Party is a group of men professing the same political doctrine.*”¹⁹⁸

Menurut Ramlan Surbakti, terdapat 3 (tiga) teori yang mencoba menjelaskan asal usul partai politik:¹⁹⁹

- a. Teori kelembagaan yang melihat ada hubungan antara parlemen awal dan timbulnya partai politik;

¹⁹⁸ Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hlm. 6

¹⁹⁹ Andy Ramses, *Op.Cit.*, hlm. 112

- b. Teori situasi historik, yang melihat timbulnya partai politik sebagai upaya suatu sistem politik untuk mengatasi krisis yang ditimbulkan dengan perubahan masyarakat secara luas;
- c. Teori pembangunan yang melihat partai politik sebagai produk modernisasi sosial ekonomi.

2. Tujuan dan Fungsi Partai Politik

✓ Adapun tujuan partai politik sebagai berikut:

- a. Berpartisipasi dalam sektor pemerintahan, dalam arti mendudukkan orang-orangnya menjadi pejabat pemerintah, sehingga dapat turut serta mengambil atau menentukan keputusan politik atau *output* pada umumnya
- b. Berusaha melakukan pengawasan, bahkan oposisi bila perlu, terhadap kelakuan, tindakan, kebijakan para pemegang otoritas (terutama dalam keadaan mayoritas pemerintahan tidak berada dalam tangan partai politik yang bersangkutan),
- c. Berusaha untuk dapat memadu (*streamlining*) tuntutan-tuntutan yang masih mentah (*raw opinion*), sehingga partai politik bertindak sebagai penafsir kepentingan dengan mencanangkan isu-isu politik (*political issues*) yang dapat dicerna dan diterima oleh masyarakat secara luas.²⁰⁰

✓ Fungsi Partai Politik

Selain mempunyai tujuan, partai politik juga mempunyai fungsi-fungsi. Dalam negara-negara demokratis, seperti yang dikemukakan oleh Meriam Budiarjo dalam bukunya *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Adapun fungsi-fungsi partai politik sebagai berikut :²⁰¹

²⁰⁰ Rusadi Kantaprawira, *Sistem Politik Indonesia: Suatu Model Pengantar*, Sinar Baru, Bandung 1988, hlm. 62, dikutip dalam B. Hestu Cipto Handoyo, *Op.Cit.*, hlm. 262

²⁰¹ Rafael-Raga, Maran, *Pengantar Sosiologi Politik*, Rineka Cipta, Jakarta 2001, hlm. 87

a. Partai politik sebagai sarana komunikasi politik

Fungsi ini terkait erat dengan peranan partai politik sebagai penghubung antara rakyat dan Pemerintah. Dalam hal ini suatu partai politik dituntut untuk mampu komunikasi vertikal. Tetapi untuk itu, partai politik hendaknya mampu menjadi wahana berlangsungnya komunikasi horizontal yang dimaksud adalah antar warga atau antar kelompok dalam masyarakat.

b. Partai politik sebagai sarana sosialisasi politik

Partai politik juga memainkan peranan sebagai instrument sosialisasi politik. Dengan sosialisasi politik yang dimaksud proses yang memungkinkan seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena-fenomena politik yang pada umumnya berlaku dalam masyarakat dimana dia berada. Proses ini juga disebut sebagai pendidikan politik yang berlangsung secara bertahap mulai kanak-kanak hingga masa dewasa.

c. Partai politik sebagai sarana rekrutmen politik

Partai politik berfungsi sebagai sarana *political recruitment*, rekrutmen politik. Tanpa rekrutmen politik, suatu partai tidak akan mendapatkan anggota atau tokoh-tokoh yang dapat diandalkan dalam berbagai kegiatan politik. Dengan rekrutmen tersebut upaya partai politik untuk mengajak orang-orang yang berbakat untuk terlibat aktif dalam kegiatan politik sebagai anggota.²⁰²

d. Partai politik sebagai sarana alat penyelesaian konflik

²⁰² *Ibid.*

Dalam kehidupan masyarakat demokratis, persaingan dan perbedaan pendapat dalam masyarakat merupakan hal yang wajar. Perbedaan dan persaingan dalam bentuk apapun bisa menjadi sumber konflik, baik antar individu maupun antar kelompok. Jika terjadi konflik, maka merupakan tugas partai politik untuk mengatasinya.

3. Kelemahan Partai Politik

Adanya organisasi itu, tentu dapat dikatakan juga mengandung beberapa kelemahan. Diantaranya ialah bahwa organisasi cenderung bersifat oligarkis. Organisasi dan termasuk juga organisasi partai politik, kadang-kadang bertindak dengan lantang untuk dan atas nama kepentingan rakyat, tetapi dalam kenyataannya di lapangan justru berjuang untuk kepentingan pengurusnya sendiri. Seperti dikemukakan oleh Robert Michels sebagai suatu hukum besi yang berlaku dalam organisasi bahwa: "Organisasi ialah yang melahirkan dominasi si terpilih atas para pemilihnya, antara si mandataris dengan si pemberi mandat dan antara si penerima kekuasaan dengan sang pemberi. Siapa saja yang berbicara tentang oligarki."²⁰³

Untuk mengatasi berbagai potensi buruk partai politik seperti dikemukakan di atas, diperlukan beberapa mekanisme penunjang. Pertama, mekanisme internal yang menjamin demokratisasi melalui partisipasi anggota partai politik itu sendiri dalam proses pengambilan keputusan. Pengaturan mengenai hal ini sangat penting dirumuskan secara tertulis dalam anggaran dasar

²⁰³ Lihat kata pengantar Seymour Martin Lipset, dikutip dalam Robert Michels, hlm. 37, dikutip kembali dalam Jimly Ashiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum, Op.Cit.*, hlm. 410

(*constitution of the party*) dan anggaran rumah tangga partai politik bersangkutan yang di tradisikan dalam rangka *rule of law*.²⁰⁴

Selain itu terdapat lima kelemahan kaderisasi yang kurang berjalan optimal dalam partai politik, yaitu:²⁰⁵

- a. Sistem pemilihan umum proposional telah mengabdikan dominasi oligarki dalam proses rekrutmen
- b. Proses rekrutmen tidak berlangsung secara terbuka dan partisipatif.
- c. Dalam proses rekrutmen tidak dibangun relasi (*linkage*) yang baik antara partai dan masyarakat sipil.
- d. Dalam proses rekrutmen partai politik sering menerapkan pendekatan “asal comot” terhadap kandidat yang dipandang sebagai “mesin politik”.
- e. Proses kampanye (sebagai bagian dari mekanisme rekrutmen) tidak diisi dengan pengembangan ruang public yang demokratis, dialog yang terbuka dan sebagai arena untuk kontrak sosial untuk membangun visi bersama, melainkan hanya sebagai ajang *show of force*, dan obral janji.

4. Sistem Kepartaian

Sistem kepartaian adalah suatu mekanisme interaksi antar partai politik dalam sebuah sistem politik yang berjalan. Maksudnya, karena tujuan utama dari partai politik ialah mencari dan mempertahankan kekuasaan guna mewujudkan program-program yang disusun berdasar ideologi tertentu, maka untuk

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ Firmansyah, *Op.Cit.*, hlm. 35

merealisasikan program-program tersebut partai-partai politik yang ada berinteraksi satu dengan yang lainnya dalam suatu sistem kepartaian.²⁰⁶

Maurice Duverger mengemukakan tentang sistem kepartaian bahwa:²⁰⁷

“The party system exiting in a country is generally considered to be the result of the structure of its public opinion.”(Sistem kepartaian yang nampak di suatu negara yang pada umumnya dianggap merupakan hasil dari struktur pendapat umum).

Dalam kehidupan politik ketatanegaraan, pada prinsipnya dikenal adanya tiga sistem kepartaian, yaitu:

- a. Sistem Partai Tunggal (*One Party System*). Sistem partai tunggal meliputi baik negara yang memang benar-benar hanya mempunyai satu partai di samping itu juga negara di mana ada satu partai yang dominan. Partai-partai politik itu merupakan partai-partai politik kecil yang keberadaanya dapat dinyatakan tidak mutlak. Dengan demikian sistem satu partai atau *one party system* menunjukkan kepada kita bahwa di suatu negara hanya terdapat satu partai politik yang dominan, dalam arti partai politik tersebut memainkan peranan yang dominan dalam kehidupan politik di negara di mana dia berada.
- b. Sistem Dua Partai (*Two Party System*). Suatu negara dengan sistem dua partai berarti bahwa dalam negara tersebut ada dua partai atau mempunyai lebih dari dua partai akan tetapi yang memegang peranan dominan yaitu dua partai. Adapun pengertiannya hanya kedua partai politik itu saja yang memainkan peranan yang dominan dalam kehidupan politik di negara di mana keduanya

²⁰⁶ Leo Agustino, *Perihal Ilmu Politik: Sebuah Bahasan Memahami Ilmu Politik*, Graha Ilmu, Yogyakarta 2007, hlm. 112-113 dikutip dalam Stevanus Evan Setio, *Op.Cit.*, hlm.100

²⁰⁷ Moh. Kusnardi, Bintang Saragih, *Ilmu Negara...*, *Op.Cit.*, hlm. 268

berada. Dengan demikian sistem dua partai atau *two party system* menunjukkan kepada kita bahwa di suatu negara hanya terdapat dua partai politik yang dominan.

- c. Sistem Banyak Partai (*Multy Party System*). Dalam negara dengan bersifat multi partai, biasanya ada beberapa partai yang hampir sama kekuatannya. Partai-partai politik tersebut memainkan peranan yang dominan dalam kehidupan politik di negara mereka berada. Pola multi partai lebih mencerminkan keanekaragaman sosial, budaya dan politik, jika dibandingkan dengan pola dua partai. Dalam sistem multi partai, biasanya tidak ada satu partai yang cukup kuat untuk membentuk suatu pemerintahan sendiri, diperlukan membentuk koalisi dengan partai lainnya.²⁰⁸ Dengan demikian sistem banyak partai atau *multy party system* menunjukkan kepada kita bahwa di suatu negara terdapat partai politik yang jumlahnya lebih dari dua. Pada umumnya negara yang menganut sistem banyak partai adalah negara yang masyarakatnya bersifat majemuk.

5. Sejarah Partai Politik di Indonesia

Setelah diproklamirkan kemerdekaan Indonesia dan pasca dikeluarkannya maklumat pemerintah pada tanggal 3 November 1945, partai politik mulai banyak dibentuk. Sejumlah partai politik yang telah ada sejak era pergerakan nasional, tumbuh dengan kemasan yang baru. Partai-partai tersebut telah memiliki massa dan basis pendukungnya sendiri-sendiri.²⁰⁹ Pada awal kemerdekaan Indonesia, yang dapat disebut sebagai partai besar pada waktu itu adalah Masyumi dan Partai

²⁰⁸ *Ibid.*, hlm. 269-269

²⁰⁹ Siswanto Suwarno, *Sejarah Politik Indonesia Modern*, Ombak, Yogyakarta 2012, hlm.

Nasional Indonesia (PNI). Disamping kedua partai besar ini, terdapat pula partai lain yang memainkan peranan dalam dunia perpolitikan Indonesia saat itu seperti Partindo, Gerindo, Parindra, Partai Komunis Indonesia (PKI), Partai Buruh, dan Partai Sosialis yang kemudian pecah menjadi partai sosialis dan Partai Sosialis Indonesia, juga terdapat gerakan lain yang telah hadir sebelum Indonesia merdeka yaitu Muhammadiyah dan Nahdhatul Ulama. Peranan partai politik pada masa awal kemerdekaan Indonesia, dalam hal pengambilan keputusan, kebanyakan wakil yang duduk dalam kabinet dan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) (yang menjadi pembantu presiden sebelum adanya DPR dan MPR) adalah dari partai politik.²¹⁰

Keikutsertaan Partai politik dalam pemilu di Indonesia pertama kali terjadi pada tahun 1955 dilaksanakan pada era Kabinet Burhanudin Harahap. Pemilu Pertama di Indonesia ini dilaksanakan dalam dua tahap. Tahap pertama, dilaksanakan 29 September 1955 untuk memilih anggota parlemen (DPR). Pelaksanaan pemilihan umum ini kemudian dimenangkan 4 partai besar, yaitu Masyumi (Majelis Syuro Muslimin Indonesia) 60 Kursi, PNI 58 kursi, NU 47 kursi, dan PKI 32 kursi. Tahap kedua, dilaksanakan pada 15 Desember 1955 untuk memilih anggota konstituante.²¹¹ Landasan konstitusional dari pelaksanaan pemilu 1955 yang diikuti oleh partai politik maupun perorangan ini terdapat dalam pasal 57 dan 134 UUDS 1950 yang secara langsung maupun tidak langsung mengisyaratkan untuk dilakukan pemilihan umum untuk anggota DPR maupun Badan Konstituante, sehingga terjadilah suatu refleksi terhadap cita-cita bangsa

²¹⁰ *Ibid.*

²¹¹ Titik Triwulan Tutik, *Op.Cit.*, hlm. 261

yang demokratis. Pemilu 1955 bahkan mendapat pujian dari berbagai pihak, termasuk dari negara-negara asing.²¹² Pemilu ini diikuti oleh lebih 30-an partai politik dan lebih dari seratus daftar kumpulan dan calon perorangan. Terlaksananya Pemilu 1955 di Indonesia setidaknya merupakan sebagai suatu babak baru dalam proses demokratisasi suatu bangsa yang plural. Dapat dibayangkan pada suatu bangsa baru merdeka selama 10 tahun (bahkan baru mendapatkan pengakuan secara *de Jure* pada tahun 1949 oleh pemerintah kolonial Belanda ternyata dapat melangsungkan suatu proses yang menjadi salah satu pilar demokrasi pada Negara modern saat ini.

Setelah dikeluarkannya dekrit 5 juli, kemudian pada tanggal 4 juni 1960, DPR hasil Pemilihan Umum tahun 1955 dibubarkan oleh Presiden Soekarno dan ditindaklanjuti dengan pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR GR). Partai Politik akhirnya kehilangan perannya, baik sebagai sarana artikulasi maupun agregasi aspirasi anggota internal partai maupun masyarakat. Alasan selanjutnya yaitu dengan dibentuknya MPRS yang merupakan hasil pengangkatan secara sepihak oleh Presiden Soekarno waktu itu. Tentunya penunjukkan dan pengangkatan secara sepihak ini tidak lagi mementingkan keberadaan partai politik sebagai suatu sarana rekrutmen politik. Terlebih lagi tercancamnya eksistensi partai politik pada waktu itu ketika sejalan dengan dikeluarkannya dekrit 5 juli dan diperkuat keinginan Presiden Soekarno untuk menguburkan partai-partai.²¹³

²¹² *Ibid.*, hlm. 265

²¹³ *Ibid.*, hlm. 272

Pemilu tahun 1971 diikuti oleh sebanyak 10 Partai politik. Partai yang berpartisipasi dalam pemilu tahun 1971 adalah Golkar, NU, Parmusi, PNI, PSII, Parkindo, Katolik, Perti, IPKI, dan Murba. Dalam pemilu kali ini, jumlah suara terbanyak diraih oleh Golkar yang mendapatkan 236 kursi dalam parlemen. Jumlah suara kepada seluruh partai politik peserta pemilu adalah 54.560.509 juta suara dengan jumlah kursi 360. Berlanjut pada periode berikutnya yaitu diadakannya pemilu anggota DPR tahun 1977 yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 4 tahun 1975. Pemilu kali ini, terjadi penyederhanaan partai politik yang akhirnya hanya menyisahkan 3 partai saja yang masing-masingnya merupakan gabungan dari partai sebelumnya berdasarkan *platform* partai yang mengalami gabungan tersebut. Ketiga partai tersebut adalah Golkar, PPP, dan PDI. Setelah pemilu 1977 maka berlanjut kepada pemilu tahun 1982. Pijakan hukum Pemilu ini didasarkan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980. Pemilu ini tetap diikuti oleh 3 partai sebelumnya, Golkar, PPP dan PDI dengan komposisi perolehan suara tidak jauh berbeda dengan pemilu sebelumnya yang mana Golkar masih menempati urutan pertama, disusul PPP kemudian PDI. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985, maka pemilu pada tahun 1987 masih diikuti oleh tiga peserta. Pemilu 1997 merupakan pemilu terakhir masa orde baru. Konstelasi yang ada dalam parlemen sebagai hasil pemilu inipun masih sama. Dalam peringkat perolehan suara, Golkar menempati urutan pertama, PPP kedua, dan PDI ketiga.²¹⁴

²¹⁴ Siswanto Suwarno, *Op.Cit.*, hlm. 95

D. Mahkamah Konstitusi

1. Sejarah Mahkamah Konstitusi

Perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) telah melahirkan lembaga sangat baru yang menjadi bagian dari kekuasaan kehakiman. Dengan kewenangan khusus yang merupakan salah satu bentuk *judicial control* dalam kerangka sistem *checks and balances* di antara cabang-cabang kekuasaan pemerintahan. Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa: “kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan dalam lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”²¹⁵

Revolusi Prancis dan konsep *separation of powers* dari Rosseau dan Montesquieu merupakan bibit pengembangan *judicial review* ke depan, dan keberhasilan awal tentara Napoleon serta pengaruh yang berkelanjutan dari hukum dan budaya Prancis, membawa sikap dan pendekatan ini menyebar keseluruh Eropa dengan sistem hukumnya yang berbeda. Akan tetapi, pemikiran Amerika tentang *judicial review* setelah kasus Marbury Madison (1803) dan kemudian kasus Dred Scott yang terkenal buruknya tahun 1857, menyebabkan pembaruan di benua Eropa mulai berpikir bahwa Mahkamah semacam itu mungkin berguna juga di Eropa.²¹⁶

Sampai sekarang sudah 78 negara yang mengadopsi sistem Mahkamah Konstitusi yang didirikan terpisah dari Mahkamah Agungnya dan Indonesia

²¹⁵ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Edisi 2, Cetakan-III, Sinar Grafika, Jakarta 2015, hlm. 1

²¹⁶ Herman Schwartz, *The Struggle For Constitutional Justice in Post-Communist Europe*, 2002, hlm. 13, dikutip dalam *Ibid.*, hlm. 3

merupakan negara yang ke-78, dengan diundangkannya Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi (Undang-Undang Mahkamah Konstitusi) pada tanggal 13 Agustus 2003, yang telah berlaku secara operasional sejak pengucapan sumpah 9 (sembilan) hakim konstitusi pada tanggal 16 Agustus 2003.²¹⁷

Mulanya memang tidak dikenal adanya Mahkamah Konstitusi. Bahkan, keberadaan gagasan Mahkamah Konstitusi sendiri di dunia bisa dikatakan relatif baru. Namun, di kalangan negara-negara demokrasi baru, terutama di lingkungan negara-negara yang mengalami perubahan dari otoriter menjadi demokrasi pada perempatan terakhir abad ke-20, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi ini menjadi sangat populer. Oleh karena itu, setelah Indonesia memasuki era reformasi dan demokratis seperti sekarang ini, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi menjadi sangat luas diterima.²¹⁸

Setelah disahkannya perubahan ketiga UUD 1945 maka dalam rangka menunggu pembentukan Mahkamah Konstitusi, MPR menetapkan Mahkamah Agung (selanjutnya disebut MA) menjalankan fungsi Mahkamah Konstitusi untuk sementara sebagaimana diatur dalam Pasal III aturan peralihan UUD 1945 hasil perubahan keempat. DPR dan pemerintah kemudian membuat rancangan Undang-Undang mengenai Mahkamah Konstitusi. Setelah melalui pembahasan mendalam, DPR dan Pemerintah menyetujui secara bersama Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi pada 13 Agustus 2003 dan disahkan oleh Presiden pada hari itu (Lembaran Negara Nomor 98 dan Tambahan

²¹⁷ *Ibid.*, hlm. 4

²¹⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia, Op.Cit.*, hlm. 204

Lembaran Negara Nomor 4316). Dua hari kemudian, pada tanggal 15 Agustus 2003, Presiden melalui Keputusan Presiden Nomor 147/M Tahun 2003 Hakim Konstitusi untuk pertama kalinya yang dilanjutkan dengan pengucapan sumpah jabatan para Hakim Konstitusi di Istana Negara pada tanggal 16 Agustus 2003. Lembaran perjalanan Mahkamah Konstitusi selanjutnya adalah pelimpahan perkara dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi, pada tanggal 15 Oktober 2003 yang menandai mulai beroperasinya kegiatan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu cabang kekuasaan kehakiman menurut ketentuan UUD 1945.²¹⁹

Sesungguhnya dalam rangka memberdayakan Mahkamah Agung (MA), Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI) telah lama memperjuangkan agar Mahkamah Agung diberi kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945, sebagai salah satu strategi yang dicetuskan sejak tahun 1970-an untuk memberdayakan Mahkamah Agung. Strategi yang diusulkan itu juga meliputi pembatasan upaya hukum kasasi dan peninjauan kembali, untuk mengurangi beban tunggakan perkara yang terlalu besar, yang kebanyakan dilihat dari sudut hukum sudah jelas terbukti dan tidak ada masalah hukum penting yang harus diperiksa Mahkamah Agung, yaitu merupakan salah penerapan maupun melampaui wewenangnya.²²⁰

Pembentukan Mahkamah Konstitusi sejalan dengan dianutnya paham negara hukum dalam UUD 1945. Negara hukum harus dijaga paham konstitusional, Artinya tidak boleh ada Undang-Undang dan Peraturan Perundang-Undangan lainnya yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ Maruarar Siahaan, *Op.Cit.*, hlm 5

1945. Hal itu sesuai dengan penegasan bahwa Undang-Undang Dasar sebagai puncak dalam tata urutan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. Pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 membutuhkan sebuah Mahkamah dalam rangka menjaga prinsip konstusionalitas hukum.

2. Definisi Mahkamah Konstitusi

Menurut Prof. Mahfud MD, Mahkamah Konstitusi adalah lembaga kekuasaan kehakiman selain Mahkamah Agung yang khusus menangani peradilan ketatanegaraan atau peradilan politik. Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan uji materi (*judicial review*), lahir diawali dengan diadopsinya ide Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*) dalam amandemen konstitusi yang dilakukan oleh MPR pada tahun 2001, sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan ketiga yang disahkan pada 9 November 2001.²²¹

Mahkamah Konstitusi adalah sebuah lembaga negara yang ada setelah adanya amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Dalam konteks ketatanegaraan Mahkamah Konstitusi dikonstruksikan: *Pertama*, sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakkan keadilan konstusional ditengah kehidupan masyarakat. *Kedua*, Mahkamah Konstitusi bertugas mendorong dan menjamin agar konstitusi dihormati dan dilaksanakan oleh semua komponen negara secara konsisten dan bertanggung jawab. *Ketiga*, ditengah kelemahan sistem konstitusi

²²¹ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, Jakarta 2009, hlm. 298

yang ada, Mahkamah Konstitusi berperan sebagai penafsir agar spirit konstitusi selalu hidup dan mewarnai keberlangsungan bernegara dan bermasyarakat.²²²

Mahkamah Konstitusi berasal dari dua kata yakni Mahkamah dan Konstitusi, agar diperoleh pemahaman yang tepat, perlu dijelaskan pengertian tiap-tiap dari kedua kata yaitu Mahkamah dan Konstitusi. Kata Mahkamah mempunyai pengertian yakni badan tempat memutuskan hukum atas suatu perkara atau pelanggaran (pengadilan). Sedangkan istilah konstitusi menurut Titik Triwulan Tutik mengutip dari penjelasan Samidjo dalam bukunya Ilmu Negara bahwa dalam perkembangannya konstitusi mempunyai dua pengertian, yaitu,²²³

- a. Dalam pengertian yang luas, konstitusi berarti keseluruhan dari ketentuan-ketentuan dasar atau hukum dasar (*droit constitutionnelle*), baik yang tertulis ataupun tidak tertulis atau campuran keduanya.
- b. Dalam pengertian sempit (terbatas), konstitusi berarti piagam dasar atau Undang-Undang Dasar (*loi constitutionnelle*), ialah suatu dokumen lengkap mengenai peraturan-peraturan dasar negara.

Menurut keterangan diatas dapat disimpulkan bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan suatu badan peradilan tempat memutuskan hukum atas suatu perkara atau pelanggaran terhadap hukum dasar atau Undang-Undang Dasar. Lebih jelas lagi dapat dilihat dari segi wewenang yang diberikan oleh UUD 1945 kepada Mahkamah Konstitusi yakni mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, memutus sengketa antar lembaga negara memutus terhadap pelanggaran Presiden, memutus sengketa pemilu dan memutus pembubaran partai politik.

²²² Jimly Ashiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara*, Bumi Aksara, Jakarta 2010, hlm. 105

²²³ Titik Triwulan Tutik, *Op.Cit.*, hlm. 91

3. Fungsi Mahkamah Konstitusi

Pada hakikatnya, fungsi utama Mahkamah Konstitusi adalah mengawal supaya konstitusi dijalankan dengan konsisten (*the guardian of constitutions*) dan menafsirkan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*the interpreter of constitutions*). Dengan fungsi dan wewenang tersebut, keberadaan Mahkamah Konstitusi memiliki arti penting dan peranan strategis dalam perkembangan ketatanegaraan dewasa ini karena segala ketentuan atau kebijakan yang dibuat penyelenggara negara dapat diukur dalam hal konstitusional atau tidak oleh Mahkamah Konstitusi.²²⁴

Mahkamah Konstitusi mempunyai fungsi untuk mengawal (*to guard*) konstitusi agar dilaksanakan dan dihormati baik penyelenggara kekuasaan negara maupun warga negara. Mahkamah Konstitusi juga sebagai penafsir akhir konstitusi. Di berbagai negara Mahkamah Konstitusi juga menjadi pelindung (*protector*) konstitusi. Sejak diinkorporasikannya hak-hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar 1945, bahwa fungsi pelindung konstitusi dalam arti melindungi hak-hak asasi manusia (*fundamental rights*) juga benar adanya.²²⁵ Sebagai sebuah lembaga yang dijadikan sebagai pelindung konstitusi maka Mahkamah Konstitusi mempunyai beberapa fungsi yang meliputi:²²⁶

a. Sebagai Penafsir Konstitusi

KC. Wheare menyatakan bahwa fungsi seorang hakim adalah memutus perkara apakah hukum itu. Konstitusi tak lain merupakan sebuah aturan hukum. Sehingga Konstitusi merupakan wilayah kerja seorang hakim. Hakim

²²⁴ Titik Triwulan Tutik, *Op.Cit.*, hlm. 221

²²⁵ Maruarar Siahaan, *Op.Cit.*, hlm. 7

²²⁶ *Ibid.*

Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan kewenangannya dapat melakukan penafsiran terhadap konstitusi. Hakim dapat menjelaskan makna kandungan kata atau kalimat, menyempurnakan atau melengkapi, bahkan membatalkan sebuah Undang-Undang jika dianggap bertentangan dengan konstitusi.

b. Sebagai Penjaga Hak Asasi Manusia

Konstitusi sebagai dokumen yang berisi perlindungan hak asasi manusia merupakan dokumen yang harus dihormati. Konstitusi menjamin hak-hak tertentu milik rakyat. Apabila legislatif maupun eksekutif secara inkonstitusional telah mencederai Konstitusi maka Mahkamah Konstitusi dapat berperan memecahkan masalah tersebut.

c. Sebagai pengawal Konstitusi.

Istilah penjaga konstitusi tercatat dalam penjelasan Undang-Undang No 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang biasa disebut dengan *the guardian of constitution*. Menjaga konstitusi dengan kesadaran hebat yang menggunakan kecerdasan, kreativitas, dan wawasan ilmu yang luas, serta kearifan yang tinggi sebagai seorang negarawan.

d. Sebagai Penegak Demokrasi.

Demokrasi ditegakkan melalui penyelenggaraan pemilu yang berlaku jujur dan adil. Mahkamah Konstitusi sebagai penegak demokrasi bertugas menjaga agar terciptanya pemilu yang adil dan jujur melalui kewenangan mengadili sengketa pemilihan umum. Sehingga peran Mahkamah Konstitusi tak hanya

sebagai lembaga pengadil melainkan juga sebagai lembaga yang mengawal tegaknya demokrasi di Indonesia.²²⁷

Kemudian Prof. Jimly Ashiddiqie menguraikan sebagai berikut;

Dalam konteks ketatanegaraan, Mahkamah Konstitusi dikonstruksikan sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakkan keadilan konstitusional di tengah kehidupan masyarakat. Konstitusi dihormati dan dilaksanakan oleh semua komponen negara secara konsisten dan bertanggung jawab. Ditengah kelemahan sistem Konstitusi yang ada, Mahkamah Konstitusi berperan sebagai penafsir agar spirit konstitusi selalu hidup dan mewarnai keberlangsungan bernegara dan bermasyarakat.²²⁸

Kemudian Maruarar Siahaan mengatakan bahwa lembaga negara lain dan bahkan orang per orang boleh saja menafsirkan arti dan makna dari ketentuan yang ada dalam Konstitusi karena memang tidak selalu jelas dan rumusannya luas dan kadang-kadang kabur. Akan tetapi yang menjadi otoritas akhir untuk memberi tafsir yang mengikat adalah Mahkamah Konstitusi. Tafsiran yang mengikat tersebut hanya diberikan dalam putusan Mahkamah Konstitusi atas pengujian yang diajukan kepadanya. Hal ini berbeda dengan beberapa Mahkamah Konstitusi di bekas negara komunis yang telah melangkah menjadi negara demokrasi konstitusional, mereka boleh memberi fatwa (*advisory opinion*) atau bahkan menafsirkan konstitusi jika anggota Parlemen, Presiden atau Pemerintah meminta. Tafsiran yang dilakukan secara abstrak demikian tanpa terkait dengan permohonan pengujian atau sengketa konstitusi lain yang dihadapi oleh

²²⁷ *Ibid.*

²²⁸ *Ibid.*, hlm. 8

Mahkamah Konstitusi, tentu hanya didasarkan pada ketentuan teks konstitusi, tanpa terkait dengan latar belakang secara sosial maupun ekonomi yang menjadi dasar penafsiran. Kehadiran pemohon, termohon, maupun pihak-pihak terkait Mahkamah Konstitusi sesungguhnya akan sangat membantu untuk merumuskan dan mempelajari masalah Konstitusi yang dihadapi.²²⁹

4. Wewenang Mahkamah Konstitusi

Sebagai sebuah lembaga yang telah ditentukan dalam Undang-Undang Dasar 1945, kewenangan Mahkamah Konstitusi juga diberikan dan diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Kewenangan mengeksklusifkan dan membedakan Mahkamah Konstitusi dari lembaga-lembaga lain. Wewenang Mahkamah Konstitusi secara khusus diatur dalam Pasal 24C Ayat (1) Undang-Undang Dasar jo. Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan: (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar; (2) Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Misalnya, usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden oleh DPR kepada MPR apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 7A UUD 1945; (3) Memutus pembubaran partai politik; dan 4) Memutus perselisihan tentang hasil pemilu. Sedangkan dalam ketentuan Pasal 24C Ayat (2) 1945 jo. Pasal 10 Ayat (2) Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang

²²⁹ *Ibid.*, hlm. 9

menyatakan “*Mahkamah konstitusi wajib memeriksa, mengadili dan memutus terhadap pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 7A UUD 1945.*”²³⁰

Berdasarkan ketentuan tersebut maka setiap putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, artinya dalam hal pelaksanaan kewenangan ini tidak ada mekanisme banding atau kasasi terhadap putusan yang dibuat Mahkamah Konstitusi untuk perkara-perkara yang berkenaan dengan kewenangan tersebut. Lain halnya dengan kewajiban Mahkamah Konstitusi sebenarnya dapat dikatakan merupakan sebuah kewenangan untuk memberikan putusan atas pendapat DPR terhadap dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Dugaan pelanggaran yang dimaksud adalah bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945 Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Secara khusus dalam kewenangan ini, Undang-Undang Dasar tidak menyatakan Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan tingkat pertama dan terakhir dan putusannya bersifat final dan mengikat. Mahkamah Konstitusi hanya diletakkan sebagai salah satu mekanisme yang harus, bahkan wajib, dilalui dalam proses pemberhentian (*impeachment*) Presiden dan/atau Wakil Presiden.

²³⁰ *Ibid.*, hlm. 11-12

Kewajiban konstitusional Mahkamah Konstitusi adalah untuk membuktikan dari sudut pandang hukum benar tidaknya dugaan pelanggaran hukum Presiden dan/atau Wakil Presiden jika terbukti, putusan Mahkamah Konstitusi tidak secara otomatis dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden karena hal itu bukan wewenang sepenuhnya Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi, sesuai ketentuan Undang-Undang Dasar, jika putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan terbukti bersalah maka DPR meneruskan usul pemberhentian itu ke MPR. Dan persidangan MPR yang nantinya akan menentukan apakah Presiden dan/atau Wakil Presiden yang telah diusulkan pemberhentiannya oleh DPR dapat diberhentikan atau tidak dari jabatannya.²³¹

Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/ atau Wakil Presiden diduga melakukan pelanggaran menurut Undang-Undang Dasar. Sejak dikeluarkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan baru yaitu memeriksa dan memutus perselisihan hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah.²³²

5. Kedudukan Mahkamah Konstitusi

Kedudukan Konstitusi dalam negara berubah dari zaman ke zaman. Pada masa peralihan dari negara *feodal monarki* atau *oligarki* dengan kekuasaan mutlak penguasa ke negara nasional demokrasi, konstitusi berkedudukan sebagai benteng pemisah antara rakyat dan penguasa yang kemudian secara berangsur-angsur

²³¹ Lihat Pasal 7B UUD Pasca Amandemen

²³² Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum...*, Op.Cit., hlm. 262

mempunyai fungsi sebagai alat rakyat dalam perjuangan kekuasaan melawan golongan penguasa. Sejak itu setelah perjuangan dimenangkan oleh rakyat, konstitusi bergeser kedudukan dan perannya dari sekedar penjaga keamanan dan kepentingan hidup rakyat terhadap kedzaliman golongan penguasa, menjadi senjata pamungkas rakyat untuk mengakhiri kekuasaan sepihak atau segolongan dalam sistem monarki dan oligarki, serta untuk membangun tata kehidupan baru atas dasar landasan kepentingan bersama rakyat dengan menggunakan berbagai ideologi seperti: *individualisme*, *liberalisme*, *universalisme*, *demokrasi* dan sebagainya. Selanjutnya kedudukan dan fungsi Konstitusi ditentukan oleh ideologi yang melandasi negara.²³³

Di berbagai negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusionalisme, Undang-Undang Dasar mempunyai fungsi yang khas, yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Adanya pembatasan kekuasaan dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara *vertikal* dan *horizontal* akan memisahkan kekuasaan kedalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain. Pembatasan kekuasaan juga dilakukan dengan membagi-bagikan kekuasaan ke dalam beberapa organ yang tersusun secara *vertikal*. Dengan begitu, kekuasaan tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi dalam satu organ atau satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan. Mahkamah Konstitusi merupakan pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan

²³³ Dahlan Thalib dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta 2008, hlm. 17

hukum dan keadilan. Mahkamah Konstitusi dibentuk untuk menjamin konstitusi sebagai hukum tertinggi agar dapat ditegakkan, sehingga Mahkamah Konstitusi disebut dengan *the guardian of the constitution*.²³⁴

Kedudukan Mahkamah Konstitusi ini setingkat atau sederajat dengan Mahkamah Agung sebagai kekuasaan kehakiman yang merdeka, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam menjalankan kewenangannya, termasuk di dalamnya adalah menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, Mahkamah Konstitusi juga melakukan penafsiran Konstitusi, sehingga Mahkamah Konstitusi juga disebut *the sole interpreter of the constitution*. Sebagai lembaga penafsir tunggal Konstitusi, banyak hal dalam mengadili menimbulkan akibat terhadap kekuasaan lain dalam kedudukan berhadap-hadapan, terutama terhadap lembaga legislatif di mana produknya direview.²³⁵

Keberadaan Mahkamah Konstitusi dipahami sebagai pengawal Konstitusi untuk memperkuat dasar-dasar konstitusionalisme dalam Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan dengan batasan yang jelas sebagai bentuk penghormatan atas konstitusionalisme. Batas-batas kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu lembaga yudisial merupakan bentuk terselenggaranya sistem perimbangan kekuasaan di antara lembaga negara (*checks and balances*).²³⁶

Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman diharapkan mampu mengembalikan citra lembaga peradilan di Indonesia sebagai

²³⁴ Nanang Sri Darmadi, *Kedudukan Dan Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia* dikutip dalam Jurnal Hukum Vol. XXVI, No. 2, Semarang Agustus 2011, hlm. 11

²³⁵ *Ibid.*, hlm. 11

²³⁶ *Ibid.*, hlm. 12

kekuasaan kehakiman yang merdeka yang dapat dipercaya dalam menegakkan hukum dan keadilan. Dasar filosofis dari wewenang dan kewajiban Mahkamah Konstitusi adalah keadilan substantif dan prinsip-prinsip *good governance*. Selain itu, teori-teori hukum juga memperkuat keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara pengawal dan penafsir konstitusi. Kehadiran Mahkamah Konstitusi beserta segenap wewenang dan kewajibannya, dinilai telah merubah doktrin supremasi parlemen (*parliamentary supremacy*) dan menggantikan dengan ajaran supremasi konstitusi.²³⁷

✓ Ketentuan Umum Mahkamah Konstitusi

Ketentuan umum tentang Mahkamah Konstitusi diatur dalam Pasal 24 C Undang-Undang Dasar 1945.

1) Susunan Keanggotaan

Di dalam Mahkamah Konstitusi terdapat tiga pranata (*institusi*), yaitu Hakim Konstitusi, Sekretariat Jenderal, dan Kepaniteraan, Pasal 7 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyebutkan; “Untuk kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenangnya, Mahkamah Konstitusi dibantu oleh sebuah sekretariat jenderal dan kepaniteraan.” Artinya institusi utama dari Mahkamah Konstitusi adalah sembilan Hakim Konstitusi yang dalam melaksanakan kewenangan dan kewajiban konstitusionalnya, dibantu dua institusi lainnya, yaitu Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan.

2) Hakim Konstitusi Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota

Hakim Konstitusi yang ditetapkan dengan keputusan Presiden. Kesembilan

²³⁷ Mariyadi Faqih, *Nilai-Nilai Filosofi Putusan Mahkamah Konstitusi yang Final dan Mengikat*, dikutip dalam Jurnal Konstitusi Volume 7 Nomor 3, Sekretarian Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta Juni 2010, hlm. 97

Hakim tersebut diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang DPR, dan tiga orang oleh Presiden.²³⁸ Hakim Konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil dalam bersikap, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, dan tidak merangkap sebagai pejabat negara.²³⁹

Agar dapat diangkat menjadi Hakim, seorang calon harus memenuhi syarat: (1) WNI; (2) berpendidikan strata satu (S-1) bidang Hukum; (3) berusia sekurang-kurangnya 40 Tahun pada saat pengangkatan; (4) tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih; (5) tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan; dan (6) mempunyai pengalaman kerja di bidang hukum sekurang-kurangnya sepuluh tahun.²⁴⁰

Keberadaan masing-masing Hakim Konstitusi merupakan institusi yang otonom dan independen, tidak mengenal hierarki dalam pengambilan putusan sebagai pelaksanaan dari kewenangan konstitusionalnya. Dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara di Mahkamah Konstitusi, ketua dan wakil ketua tidak dapat mempengaruhi pendapat para hakim lainnya, begitupun sebaliknya.

✓ Jenis-Jenis Amar Putusan Mahkamah Konstitusi

²³⁸ Lihat Pasal 24C Ayat (3) UUD 1945 jo. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

²³⁹ *Ibid.*

²⁴⁰ Lihat Pasal 16 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

Berdasarkan Pasal 36 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang pedoman beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, amar putusan Mahkamah Konstitusi berbunyi:

- a. “Menyatakan permohonan pemohon tidak dapat diterima”, dalam hal permohonan pemohon tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
- b. “Mengabulkan permohonan pemohon”; “menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/ atau bagian dari undang-undang dimaksud bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”; “menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/ atau bagian dari undang-undang dimaksud tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat”, dalam hal permohonan beralasan sebagaimana dimaksud Pasal 56 ayat (2), ayat (3) dan Pasal 57 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
- c. “Mengabulkan permohonan pemohon”; “menyatakan bahwa pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”; “menyatakan ketentuan undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat”, dalam hal permohonan beralasan sebagaimana dimaksud Pasal 56 ayat (4) dan Pasal 57 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

- d. “Menyatakan permohonan pemohon ditolak”, dalam hal undang-undang yang dimohonkan pengujian tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, baik mengenai pembentukan maupun materinya sebagian atau keseluruhan sebagaimana dimaksud Pasal 56 ayat (5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

BAB III

OTONOMI DAERAH, DPRD DAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG

A. Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan

1. Definisi Otonomi Daerah

Otonomi daerah di Indonesia telah dilaksanakan sejak 1 Januari 2001. Instrumen regulasi dalam mendukung penyelenggaraan otonomi daerah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan diubah Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, dan yang sekarang adalah Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 (revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004).

Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *auto* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan.²⁴¹ Dalam *Black's Laws Dictionary*, otonomi diartikan sebagai *the right of self government; a sefl governing state*.²⁴² Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), otonomi diartikan sebagai berdiri sendiri; dengan pemerintahan sendiri; kelompok sosial yang memiliki hak dan kekuasaan menentukan arah tindakannya sendiri.²⁴³

²⁴¹ S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Cetakan-VI, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta 2012, hlm. 33

²⁴² Brian A. Garner, Ed., *Black's Laws Dictionary*, Cetakan-XI, Thomson Bussiness, United States of America 2004, hlm. 145, dikutip dalam *Ibid*.

²⁴³ Tim Redaksi KBBI Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, hlm. 992 Tersedia [http:// kbbi.web.id](http://kbbi.web.id)

Otonomi adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid dan zelfsatndigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi. Otonomi sekedar subsistem dari sistem kesatuan yang lebih besar. Otonomi adalah fenomena negara kesatuan. Negara kesatuan merupakan landasan dari pengertian dan isi otonomi.²⁴⁴

- ✓ Menurut para ahli tentang definisi otonomi daerah yang penulis himpun dari berbagai sumber.

Rodinelli dan Cheema mendefenisikan otonomi daerah adalah sebagai berikut:²⁴⁵

Decentralization is the transfer of planning, decision-making, or administrative authority from the central government to its field organizations, local administrative units, semi autonomous and parastatal (italics in original) organization, local government or non-governmental orgainzation.

(Otonomi daerah adalah proses pelimpahan wewenang perencanaan, pengambilan keputusan atau pemerintahan dari pemerintah pusat kepada organisasi unit-unit pelaksana daerah, kepada organisasi semi-otonom dan *parastatal* (teks aslinya berhuruf miring), ataupun kepada pemerintah daerah atau organisasi non pemerintah).

C.W. van der pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).²⁴⁶

Menurut Van Vollehhoven, otonomi dapat diartikan sebagai *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri),

²⁴⁴ Juanda, *Op.Cit.*, hlm. 129

²⁴⁵ Said, M. Mas'ud, *Arah Baru Otonomi Daerah Indonesia*, UPT Penerbitan Universitas Muhammadiyah, Malang 2008, hlm. 5

²⁴⁶ M. Laica Marzuki, *Berjalan Jalan di Rumah Hukum*, Edisi Revisi Cetakan-II, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta 2006, hlm. 161

zelfrechtspraak (mengendalikan sendiri), dan *zelfpolitie* (menindak sendiri). Namun kewenangan yang ada di dalam daerah otonomi tidak boleh melebihi kewenangan pemerintah pusat.²⁴⁷

Philipus M. Hadjon mengartikan otonomi daerah sebagai penyerahan kepada atau membiarkan setiap pemerintahan yang lebih rendah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu secara penuh baik mengenai asas-asas maupun cara menjalankannya (wewenang mengatur dan mengurus asas, dan cara menjalankannya). Hakikat otonomi daerah berasal dari unsur kebebasan, bukan kemerdekaan dan merupakan subsistem dari negara kesatuan.²⁴⁸

Widjaja juga mendefinisikan sebagai proses peralihan dari sistem dekonsentrasi ke sistem desentralisasi disebut pemerintah daerah dengan otonomi, karena otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Jadi suatu bagian dari wilayah negara yang mempunyai pemerintahan daerah, yang merupakan instrumen untuk melayani masyarakat setempat. Masyarakat adalah pihak yang berkepentingan dalam rangka pembentukan daerah otonom tersebut.²⁴⁹

Otonomi daerah dengan demikian berarti kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan pengambilan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri. Jika daerah sudah mampu mencapai kondisi tersebut, maka daerah dapat

²⁴⁷ S.H. Sarundajang, *Op.Cit.*, hlm. 33-34

²⁴⁸ Titik Triwulan Tutik, *Op.Cit.*, hlm. 254-255

²⁴⁹ HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan otonomi Di Indonesia, Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta 2004, hlm. 17

dikatakan sudah berdaya untuk melakukan apa saja secara mandiri tanpa tekanan dari luar (*external intervention*).²⁵⁰

Eksistensi otonomi daerah bisa ditinjau dari dasar hukum perundang-undangan dalam konteks otonomi daerah: Perubahan kedua UUD 1945, disebutkan pada pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia 1945 semula berbunyi bahwa, “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa”, saat ini diubah menjadi :

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan kota yang dipilih secara Demokratis.
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat
6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Lebih lanjut di dalam ketentuan Pasal 18 A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, ditegaskan bahwa:²⁵¹

1. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota,

²⁵⁰ Azyumardi Azra, *Op.Cit.*, hlm.149-150

²⁵¹ B. Hestu Cipto Handoyo, *Op.Cit.*, hlm. 286

diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

2. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Sedangkan menurut Pasal 18 B UUD 1945 juga ditegaskan mengenai status daerah yang bersifat istimewa dan kesatuan masyarakat adat, pasal ini secara lengkap menyatakan :²⁵²

1. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
2. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa di dalam amandemen UUD 1945 telah diberikan garis secara tegas mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah di indonesia. Garis tegas tersebut menyangkut pemberian otonomi daerah yang seluas luasnya bagi daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan sendiri, serta pengakuan kepala daerah-daerah yang bersifat khusus atau istimewa termasuk kesatuan-kesatuan masyarakat adat asalkan tidak melanggar batas-batas dari prinsip negara kesatuan republik indonesia. Hal ini berarti setelah amandemen UUD 1945 titik penyelenggaraan pemerintahan daerah hanya ditekankan pada otonomi daerah.²⁵³

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, bagian umum dasar pemikiran huruf g, yaitu :

1. Untuk memelihara hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

²⁵² *Ibid.*

²⁵³ *Ibid.*, hlm. 287

2. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang bersifat lintas daerah kabupaten dan daerah kota serta melaksanakan kewenangan otonomi daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh daerah kota.
3. Untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tertentu yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi.

Selain itu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah juga menjelaskan hal yang berkaitan dengan otonomi daerah antara lain.²⁵⁴

1. Pasal 1 ayat (5) : Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
2. Pasal 1 ayat (6) : Daerah otonom, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Pasal 1 ayat (7) : Desentralisasi sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Pasal 1 ayat (8) : Daerah sebagai pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

²⁵⁴ Lihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

5. Pasal 1 ayat (9) : Pemerintahan Daerah diartikan sebagai penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.
6. Pada Pasal 2 ayat (3) : otonomi dilakukan dengan seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat.

Melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah juga memberikan penjelasan sebagai berikut:²⁵⁵

1. Pasal 1 angka 5 : Otonomi daerah adalah “Hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
2. Pasal 1 angka 6 : ”Kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Jadi dengan otonomi daerah, kewenangan daerah otonomi untuk mengurus daerahnya sesuai dengan keinginan masyarakatnya yang semakin tinggi. Jika sebelumnya daerah hanya sebagai operator saja dalam pembangunan, maka kini peran daerah meluas menjadi *iniciator*, *planner*, *fund rising*, *supervisor* ataupun *evaluator*. Dengan demikian, paradigma “membangun daerah lebih difokuskan”, mempunyai arti bahwa daerah harus punya inisiatif, prakarsa, kemandirian dalam

²⁵⁵ Lihat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah

menyusun, merencanakan dan melaksanakan pembangunan daerah Asumsinya, daerah lebih tahu tentang masalah dan potensi yang ada di daerahnya masing-masing.²⁵⁶

2. Bentuk Pemerintahan Daerah

Dalam khasanah teori Hukum Tata Negara dikenal pula adanya dua bentuk penyelenggaraan pemerintahan di tingkat lokal. Kedua bentuk pemerintahan tersebut adalah:²⁵⁷

1. Pemerintahan Lokal Administratif, yakni satuan satuan pemerintahan lokal dibawah pemerintahan pusat yang semata mata hanya menyelenggarakan aktifitas pemerintahan pusat di wilayah-wilayah negara. Satuan pemerintahan lokal seperti ini pada hakikatnya hanya merupakan perpanjangan tangan dari pemerintahan pusat. Adapun ciri ciri pemerintahan lokal administratif, yaitu:²⁵⁸
 - a. Kedudukanya merupakan wakil dari pemerintah pusat yang ada di daerah.
 - b. Urusan urusan pemerintahan yang diselenggarakan pada hakekatnya merupakan urusan pemerintah pusat.
 - c. Penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan hanya bersifat administratif belaka.
 - d. Pelaksana urusan-urusan pemerintahan dijalankan oleh pejabat-pejabat pemerintah pusat yang ditempatkan di daerah.
 - e. Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah lokal adalah hubungan antara atasan dan bawahan dalam rangka menjalankan perintah.
 - f. Seluruh penyelenggaraan urusan pemerintahan dibiayai dan mempergunakan sarana dan prasarana pemerintah pusat.

Berdasarkan ciri-ciri tersebut, maka dapat dikatakan bahwa pemerintahan lokal administratif pada hakikatnya hanyalah merupakan kegiatan-kegiatan atau

²⁵⁶ Masyhuri, Dr, Dkk, Pusat Penelitian Ekonomi Lembaga Ilmu Penelitian Indonesia : *Kebijakan Pengembangan Daerah Dalam Era Otonomi*, Kajian Potensi dan Kendala Pengembangan Ekonomi Daerah (P2E-LIPI), dikutip dalam B. Hestu Cipto Handoyo *Op.Cit*.

²⁵⁷ *Ibid.*

²⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 288

aktifitas pemerintahan yang dilakukan oleh organ-organ pemerintah pusat yang ditempatkan di wilayah-wilayah negara.

2. Pemerintahan Lokal Otonom, yaakni satuan-satuan pemerintahan lokal yang berada dibawah pemerintahan pusat yang berhak atau berwenang menyelenggarakan pemerintahan sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat setempat. Ciri ciri dan pemerintahan lokal seperti ini adalah:²⁵⁹
 - a. Urusan-urusan pemerintahan atau wewenang pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintahan lokal otonom adalah urusan atau wewenang yang telah menjadi urusan rumah tangganya sendiri.
 - b. Penyelenggaraan pemerintahan lokal otonom dijalankan oleh pejabat-pejabat yang merupakan pegawai pemerintahan lokal itu sendiri. Atau dengan kata lain pejabat-pejabat tersebut diangkat dan diberhentikan oleh pemerintahan lokal otonom itu sendiri.
 - c. Penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan dijalankan atas dasar inisiatif atau prakarsa sendiri.
 - d. Hubungan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan lokal otonom adalah hubungannya yang sifatnya pengendalian dan pengawasan. Bahkan boleh mengatakan adalah hubungan kemitraan (*partnership*).

Kedua bentuk penyelenggaraan pemerintah lokal tersebut diatas (administratif dan otonom) pernah dilakukan secara bersama-sama dalam satu wilayah. Hal itu nampak jelas ketika politik perundang-undangan tentang pemerintahan daerah indonesia mempergunakan Undang-Undang Noomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah. Di dalam undang-undang ini dinyatakan bahwa dalam satu wilayah akan terdapat pemerintahan daerah otonom dan wilayah administratif.²⁶⁰ Menurut undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah setelah reformasi 1998 dua bentuk penyelenggaraan lokal tersebut telah dipisahkan secara tegas. Baik Undang-Undang Nomor 22

²⁵⁹ *Ibid.*

²⁶⁰ Lihat Penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

tahun 1999 maupun Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 menegaskan bahwa pemerintahan lokal otonom hanya dilaksanakan di kabupaten dan kota, sedangkan untuk penyelenggaraan pemerintahan lokal administratif dan otonom dilaksanakan secara bersama-sama di provinsi yang dalam hal ini dilakukan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Hal ini nampak dari ketentuan pasal 9 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menyatakan :²⁶¹

1. Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya.
2. Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.
3. Kewenangan Provinsi sebagai Wilayah Administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah.

Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 nampak dari ketentuan pasal 37 ayat 1 yang menyatakan bahwa gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan.²⁶²

Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan Daerah. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan lokal dikenal adanya 4 (asas) penyelenggaraan , yaitu:²⁶³

1. Asas *Sentralisasi* yaitu sistem pemerintahan di mana segala kekuasaan dipusatkan di pemerintah pusat.

Adapun kebaikan dalam asas sentralisasi adalah sebagai berikut :

- a. Menjadi landasan kesatuan kebijakan lembaga atau masyarakat.

²⁶¹ Lihat Pasal 9 UU Nomor.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

²⁶² B. Hestu Cipto Handoyo, *Op.Cit.*, hlm 288

²⁶³ *Ibid.*, hlm. 289

- b. Dapat mencegah nafsu memisahkan diri dari negara dan dapat meningkatkan rasa persatuan.
- c. Meningkatkan rasa persamaan dalam perundang-undangan, pemerintahan dan pengadilan sepanjang meliputi kepentingan seluruh wilayah dan bersifat serupa.
- d. Terdapat hasrat lebih mengutamakan umum daripada kepentingan daerah, golongan atau perorangan, masalah keperluan umum menjadi beban merata dari seluruh pihak.
- e. Tenaga yang lemah dapat dihimpun menjadi suatu kekuatan yang besar.
- f. Meningkatkan daya guna dan hasil guna dalam penyelenggaraan pemerintahan meskipun hal tersebut belum merupakan suatu kepastian.

Sedangkan kelemahan asas sentralisasi adalah :

- a. Mengakibatkan terbengkelainya urusan-urusan pemerintahan yang jauh dari pusat.
- b. Menyuburkan tumbuhnya birokrasi (dalam arti negatif) dalam pemerintahan.
- c. Memberatkan tugas dan tanggungjawab pemerintah pusat.

2. Asas *Desentralisasi* yaitu:²⁶⁴ penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adapun kelebihan asas *desentralisasi* adalah sebagai berikut :

- a. Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan.
- b. Dalam menghadapi masalah yang mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi lagi dari pemerintah pusat.
- c. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan.
- d. Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari pemerintah pusat.
- e. Dapat memberikan kepuasan bagi daerah karena sifatnya lebih langsung.

Sedangkan kelemahan asas *desentralisasi* adalah :

- a. Karena besarnya organ-organ pemerintah, maka struktur pemerintahan bertambah kompleks yang mempersulit koordinasi.
- b. Keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan dan daerah dapat lebih mudah terganggu.
- c. Dapat mendorong timbulnya fanatisme daerah

²⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 291-292

- d. keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama.
 - e. diperlukan biaya yang lebih banyak.
3. Asas *Dekonsentrasi* yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. E. Utrecht menyebut Dekonsentrasi sebagai penyerahan kekuasaan membuat peraturan kepada alat-alat administrasi Negara pusat yang lebih dibawah daripada pemerintahan.²⁶⁵

Hakikat Asas *Dekonsentrasi* adalah:²⁶⁶

- a. Merupakan manifestasi dari penyelenggaraan pemerintahan negara yang mempergunakan asas sentralisasi yang dipersempit atau diperhalus.
 - b. Merupakan manifestasi pelimpahan wewenang pemerintahan dari pemerintah kepada pejabat-pejabatnya di daerah.
 - c. Merupakan manifestasi penyelenggaraan tata laksana pemerintahan umum pusat di daerah.
 - d. Dalam pelaksanaanya, asas dekonsentrasi tidak mengakibatkan adanya kewenangan dari suatu daerah atau organ pemerintahan untuk menentukan sendiri kebijaksanaan, atau dengan kata lain tidak memiliki otonomi.
4. Asas *Madebwind* yaitu penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah propinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa, dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.²⁶⁷ Dalam hal tersebut sebagaimana telah di atur dalam Pasal 17 PP No. 38 Tahun 2007 tentang pembagian Urusan pemerintahan antara, pemrintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Pasal ini menyatakan:²⁶⁸

- 1) Urusan pemerintahan sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 2 ayat 2 yang peyelenggaraannya ditugaskan oleh pemerintah ditugaskanya

²⁶⁵ E. Utrecht, *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara Republik Indonesia*, liberty, Yogyakarta 1993, hlm. 120 dikutip dalam *Ibid*.

²⁶⁶ B. Hestu Cipto Handoyo, *Ibid*., hlm. 302-304

²⁶⁷ *Ibid*., hlm. 306

²⁶⁸ *Ibid*., hlm. 307-308

penyelenggaraan kepada pemerintah daerah berdasarkan asas tugas pembantuan, secara bertahap dapat diserahkan untuk urusan pemerintahan daerah yang bersangkutan apabila pemerintah daerah telah menunjukkan kemampuan untuk memenuhi norma, standar, prosedur, dan kriteria yang dipersyaratkan.

- 2) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi yang penyelenggaraanya ditugaskan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota berdasarkan asas tugas pembantuan, secara bertahap dapat diserahkan untuk menjadi urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersangkutan apabila pemerintah daerah kabupaten/kota telah menunjukkan kemampuan untuk memenuhi norma, standar, prosedur, dan kriteria yang dipersyaratkan.
- 3) Penyerahan pemerintahan sebagaimana diatur dalam ayat (1) dan ayat (2) disertai dengan perangkat daerah, pembiayaan, sarana atau prasarana yang diperlukan.
- 4) Penyerahan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diprioritaskan bagi urusan pemerintahan yang berdampak lokal dan/atau lebih berhasil guna dan berdayaguna apabila penyelenggaraanya diserahkan kepada pemerintah daerah yang bersangkutan.
- 5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyerahan urusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan peraturan Presiden.

Ketentuan tersebut di atas menunjukkan sekali lagi bahwa asas *medebewind* (tugas pembantuan) merupakan bentuk desentralisasi atau otonomi tidak penuh. Asas ini perlukan untuk sarana uji coba kesiapan bagi pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sendiri. Oleh sebab itu sebenarnya kebijaksanaan pemekaraan daerah sering menimbulkan konflik di tingkat masyarakat dapat dilakukan dengan mempergunakan asas ini terlebih dahulu. Namun dalam praktek sekarang ini, justru pemekaran daerah tidak dilalui dengan langkah uji coba melalui asas *medebewind*, sehingga secara empiris daerah-daerah hasil pemekaran itu tidak menunjukkan kesiapan untuk

melaksanakan otonomi penuh, pemekaran daerah lebih kental nuansa kepentingan politiknya.²⁶⁹

3. Sistem Rumah Tangga Daerah

Sistem rumah tangga daerah adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut, daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik itu dasar penyerahan atau pengakuan atau yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.²⁷⁰ Dalam penyelenggaraan pemerintahan lokal dikenal adanya tiga sistem rumah tangga daerah, yaitu: sistem rumah tangga materiil, sistem rumah tangga formil, dan sistem rumah tangga nyata (rill). Ketiga sistem rumah tangga tersebut menimbulkan konsekuensi yang berbeda-beda bagi pelaksanaan penyerahan urusan (wewenang) pemerintahan. Untuk itu dibawah ini akan penulis kemukakan secara singkat prinsip-prinsip dari ketiga sistem rumah tangga daerah tersebut.

a. Sistem Rumah Tangga Materiil.

Pada hakikatnya sistem rumah tangga ini berpijak dari isi atau substansi (materi) dari urusan atau wewenang pemerintahan yang dapat diserahkan kepada daerah. Secara singkat sistem rumah tangga materiil ini mengandung sifat-sifat sebagai berikut:

- a. Isi atau urusan rumah tangga daerah yang merupakan wewenang dari pemerintahan lokal telah ditentukan secara tegas;

²⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 308

²⁷⁰ *Ibid.*

- b. Ada pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab yang rinci antara pusat dan daerah;
- c. Secara kodrati antara wewenang pemerintah pusat dan wewenang pemerintah daerah sudah dapat dipisahkan;
- d. Daerah berhak mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangga sendiri apabila urusan tersebut telah diserahkan kepada daerah. Penyerahan tersebut harus berdasarkan pada prinsip pembedaan urusan pemerintahan antara pusat dan daerah;
- e. Sistem rumah tangga ini berpangkal tolak dari asumsi bahwa memang ada pembedaan yang mendasar antara urusan pemerintahan daerah. Artinya daerah tidak berhak menyelenggarakan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, jika urusan tersebut merupakan urusan pusat.²⁷¹

Dari sifat-sifat seperti ini, maka kelebihan dari sistem rumah tangga materiil adalah:

- 1. Ada kepastian mengenai jenis dan jumlah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk diatur dan diurus sebagai urusan rumah tangga sendiri.
- 2. Daerah dapat dengan segera melaksanakan otonominya, karena adanya kepastian urusan pemerintahan yang diserahkan dan menjadi wewenang untuk diatur dan diurus sebagai urusan rumah tangga sendiri.
- 3. Kemungkinan terjadinya duplikasi dan tumpang tindih pengaturan dan pengurusan urusan pemerintahan antara pusat dan daerah dapat dihindari.²⁷²

Namun demikian, sistem ini juga mengandung kelemahan-kelemahan yang cukup mendasar. Kelemahan-kelemahann tersebut antara lain:²⁷³

- 1. Sistem rumah tangga materiil (*driekringenleer*) bertitik tolak dari asumsi yang keliru. Seolah-olah urusan pemerintahan itu dapat diketahui jumlah dan dapat dipilah-pilah secara pasti pula antara urusan pusat dan urusan daerah;
- 2. Mudah menimbulkan *spanning* hubungan antara pusat dan daerah, karena kemungkinan daerah banyak menuntut agar urusan pemerintahan tertentu diserahkan kepadanya;
- 3. Tidak *fleksibel* sehingga perkembangan desentralisasi tidak dapat berjalan sesuai dengan perkembangan daerah. Daerah serba tergantung pada kehendak dan kecenderungan-kecenderungan yang ada di pusat;

²⁷¹ B. Hestu Cipto Handoyo, *Op.Cit.*

²⁷² *Ibid.*, hlm. 310

²⁷³ Bagir Manan, dikutip B. Hestu Cipto Handoyo, *Otonomi Daerah, Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta 1998, hlm. 5, dikutip kembali dalam *Ibid.*

4. Tidak mendorong inisiatif dan kreatifitas daerah dalam mengembangkan pelayanan terhadap masyarakat, karena dibatasi oleh urusan-urusan yang tidak diserahkan saja.²⁷⁴

b. Sistem Rumah Tangga Formil.

Rumah tangga formil berpangkal tolak dari asumsi bahwa antara urusan wewenang pemerintahan pusat dan daerah tidak ada perbedaan yang substansial.

Oleh sebab itu ciri-ciri dari sistem rumah tangga ini, adalah:

- a. Merupakan bentuk penyempurnaan dari sistem rumah tangga materiil;
- b. Tidak ada perbedaan antara urusan pusat dan urusan daerah;
- c. Daerah dapat mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tanpa harus menunggu adanya penyerahan;
- d. Penyerahan urusan pemerintahan harus dilaksanakan secara formal melalui undang-undang desentralisasi.²⁷⁵

Menurut Sujanto, dalam sistem rumah tangga formil, urusan-urusan yang termasuk ke dalam urusan rumah tangga daerah tidak *apriori* harus ditetapkan dengan undang-undang. Lebih lanjut dikatakan bahwa daerah boleh mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dianggap penting bagi daerahnya asal tidak memasuki hal-hal atau urusan-urusan yang telah diatur dan diurus oleh pemerintah pusat atau daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Jadi pembatasan terhadap urusan rumah tangga daerah menurut sistem rumah tangga formil terletak pada tingkatan derajat yang mengaturnya.²⁷⁶ Terkait dengan argumentasi diatas, Bagir Manan mengemukakan bahwa menurut sistem rumah tangga formil

²⁷⁴ B. Hestu Cipto Handoyo, *Op.Cit.*, hlm. 311

²⁷⁵ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN-UI, Jakarta 1982, hlm. 254-255, dikutip dalam *Ibid*.

²⁷⁶ Sujanto, *Otonomi Daerah Yang Nyata dan Bertanggungjawab*, Ghalia Indonesia, Jakarta 1984, hlm. 98, dikutip dalam B. Hestu Cipto Handoyo, *Otonomi Daerah, Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta 1998, hlm. 20, dikutip dalam *Ibid*.

isi rumah tangga daerah tidak diberikan (*toekennen*) tetapi sesuatu yang dibiarkan tumbuh (*toelaten*) atau diberi pengakuan (*erkennen*).²⁷⁷

Dengan demikian dalam sistem rumah tangga formil, penentuan isi rumah tangga daerah tidak di dasarkan pada jenis dari urusan tersebut, akan tetapi di dasarkan pada derajat atau tingkat pengaturan serta kemanfaatan dari urusan pemerintahan tersebut, akan tetapi di dasarkan pada derajat atau tingkat pengaturan serta kemanfaatan dari urusan pemerintahan tersebut. Pendek kata, pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah semata-mata di dasarkan pada keyakinan bahwa suatu urusan pemerintahan itu akan lebih baik dan lebih berhasil kalau dilakukan oleh satuan pemerintahan tertentu, begitu pula sebaliknya.²⁷⁸

Menurut Bagir Manan, ditinjau dari perspektif hubungan antara pusat dan daerah, sepiantas sistem rumah tangga formil memberikan peluang kuatnya desentralisasi dan kuatnya otonomi. Namun dalam kenyataanya tidaklah demikian. Sistem rumah tangga formil merupakan sarana yang baik untuk mendukung sentralisasi. Ketidakpastian urusan rumah tangga daerah, akan menjelmakan daerah yang serba menunggu dan tergantung dari pusat.²⁷⁹

Terkait dengan pandangan tersebut diatas, maka penerapan sistem rumah tangga formil ini menimbulkan hambatan-hambatan sebagai berikut:²⁸⁰

- a. Kriteria atau parameter kewenangan pemerintah daerah belum dapat ditentukan secara jelas dan tegas. Hal ini mengingat penyerahan suatu wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sebagai

²⁷⁷ Bagir Manan, dikutip dalam B. Hestu Cipto Handoyo, *Op.Cit.*, hlm. 21 dikutip dalam *Ibid.*, hlm. 311

²⁷⁸ Bagir Manan *Ibid.*, hlm. 22 dikutip dalam *Ibid.*

²⁷⁹ *Ibid.*

²⁸⁰ B. Hestu Cipto Handoyo, *Op.Cit.*, hlm 312

urusan rumah tangga sendiri bagi daerah hanya bertitik tolak dari aspek kemanfaatan dan derajat pengaturannya;

- b. Karakteristik dan keadaan daerah tidak menjadi dasar bagi penyerahan urusan pemerintahan, sehingga membuka kemungkinan terjadinya salah sasaran yang justru akan menyimpang dari segi kemanfaatan bagi daerah;
- c. Daerah dihadapkan pada suatu ketidakpastian apakah suatu urusan pemerintahan yang sedang diselenggarakan itu menyangkut urusan rumah tangga sendiri ataupun belum. Kalau sudah diketahui, itupun hanya sebatas pada pembatasan-pembatasan sebagaimana diatur dalam undang-undang desentralisasi;
- d. Pola penyerahan urusan pemerintahan untuk menjadi wewenang pemerintah daerah tidak jelas, apakah penyerahan langsung ataupun penyerahan tidak langsung.
- e. Secara politis, penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah hanya tergantung dari pemerintah pusat atau daerah tingkat yang lebih atas. Hal ini mengingat dalam sistem rumah tangga daerah yang lebih menekankan pada aspek prakarsa dan kreatifitas daerah pada hakikatnya sangat dipengaruhi oleh budaya politik yang berkembang di suatu negara.²⁸¹

c. Sistem Rumah Tangga Nyata (Riil)

Sistem rumah tangga nyata (riil) merupakan bentuk penyempurnaan dari kedua sistem rumah tangga terdahulu. Disebut nyata karena isi kewenangan pemerintahan bagi daerah didasarkan pada keadaan atau faktor-faktor nyata yang ada di suatu daerah. Koesoemahatmaja mengatakan bahwa bagaimanapun juga sistem rumah tangga materiil dan sistem rumah tangga formil. Jadi merupakan jalan tengah atau campuran antara kedua sistem tersebut, sehingga bagaimanapun juga merupakan sistem tersendiri.²⁸²

Menurut Bagir Manan berdasarkan ciri-ciri yang ada tidaklah berlebihan jika dikatakan bahwa rumah tangga nyata memang mencerminkan sistem tersendiri yang berbeda dengan sistem rumah tangga formil dan sistem rumah tangga materiil. Lebih lanjut dikatakan bahwa ciri-ciri sistem rumah tangga riil, adalah

²⁸¹ *Ibid.*, hlm. 313

²⁸² Koesoemahatmaja, dikutip dalam B. Hestu Cipto Handoyo, *Op.Cit.*, hlm. 23 dikutip kembali dalam *Ibid.*, hlm. 313

- a. Adanya urusan pangkal yang ditetapkan pada saat pembentukan suatu daerah otonom, memberikan kepastian mengenai urusan rumah tangga daerah. Hal semacam ini tidak mungkin terjadi pada sistem rumah tangga fomil.
- b. Di samping urusan rumah tangga yang ditetapkan secara materiil, daerah-daerah dalam rumah tangga nyata, dapat mengatur dan mengurus pula semua urusan pemerintahan bagi daerahnya sepanjang belum diatur dan diurus oleh pusat atau daerah tingkat lebih atas.
- c. Otonomi dalam rumah tangga nyata di dasarkan kepada faktor-faktor nyata suatu daerah. Hal ini memungkinkan perbedaan isi dan jenis urusan rumah tangga daerah sesuai dengan keadaan masing-masing.²⁸³

Dari pandangan tersebut dapat dipahami bahwa sistem rumah tangga nyata mengandung unsur sistem rumah tangga materiil dan sistem rumah tangga formil. Unsur rumah tangga formil tercermin dari adanya kebebasan daerah dalam mengatur segala sesuatu yang berkaitan dengan urusan pemerintahan yang dianggap penting bagi daerahnya. Sedangkan unsur rumah tangga materiil menampakkan diri dengan adanya urusan-urusan pangkal yang diserahkan pada saat pembentukan suatu daerah otonom. Sehubungan dengan hal ini, bagir manan mengemukakan bahwa diantara kedua unsur (materiil dan formil) tersebut yang paling utama adalah unsur formil, sebab unsur inilah yang memberikan jalan bagi perkembangan inisiatif dan kreatifitas daerah.²⁸⁴

Dalam sistem rumah tangga nyata, isi kewenangan pemerintahan daerah ditentukan oleh faktor-faktor dan keadaan-keadaan nyata di daerah yang bersangkutan, maka dalam hal penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah, sistem ini melandaskan pada karakteristik dari masing-masing daerah. Menurut Yosep Riwu Kaho, karena pemberian tugas dan kewajiban serta wewenang di dasarkan pada keadaan riil di dalam masyarakat, maka kemungkinan yang

²⁸³ *Ibid.*

²⁸⁴ *Ibid.*, hlm. 314

ditimbulkan ialah bahwa tugas atau urusan yang selama ini menjadi wewenang pemerintah pusat dapat diserahkan menjadi wewenang kepada pemerintah daerah dengan melihat kemampuan dari keperluannya untuk diatur dan diurus sendiri.²⁸⁵

Berdasarkan beberapa pemahaman tersebut di atas, maka di dalam sistem rumah tangga nyata akan dijumpai adanya beberapa prinsip yaitu:²⁸⁶

- a. Dengan sistem rumah tangga nyata disamping memberikan kepastian mengenai isi urusan pemerintahan dengan melihat urusan pangkalnya, juga tidak menutup kemungkinan jika daerah tetap diberi kekuasaan untuk menyelenggarakan suatu urusan pemerintahan berdasarkan inisiatif, kreatifitas dan aspirasi masyarakat asalkan urusan pemerintahan tersebut bermanfaat bagi perkembangan asal perkembangan daerah dan tidak melanggar peraturan perundang-undangan serta prinsip negara kesatuan.
- b. Isi urusan pemerintahan dan kewenangan pemerintahan, pemerintah daerah untuk mengatur ditentukan oleh faktor-faktor atau keadaan masing-masing Daerah. Oleh sebab itu dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah tidak akan dijumpai adanya bentuk-bentuk penyeragaman kewenangan pemerintahan untuk semua daerah.
- c. Dengan mempergunakan sistem rumah tangga nyata pelaksanaan penyerahan urusan pemerintahan lebih menekankan pada aspek kualitatif, bukan kuantitatif. Artinya penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah semata-mata tidak diukur hanya dengan jumlah urusan pemerintahan yang harus diberikan, melainkan diukur berdasarkan kemampuan, keadaan dan kebutuhan masing-masing daerah. Dengan kata lain, keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah akan dilihat dari aspek kualitas penyelenggaraan urusan pemerintahan bagi masing-masing daerah.²⁸⁷
- d. Sistem rumah tangga nyata mengandung unsur rumah tangga materiil dan unsur rumah tangga formil. Kondisi semacam ini, di samping mempercepat proses pelaksanaan otonomi di masing-masing daerah, kerena adanya kepastian urusan pangkal, juga membuka proses demokratisasi di tingkat pemerintahan daerah, karena kelanjutan dan keberhasilan pelaksanaan otonomi sangat ditentukan oleh prakarsa atau inisiatif dan kreatifitas dari masing-masing daerah dengan berlandaskan pada aspirasi masyarakat setempat.²⁸⁸

²⁸⁵ Yosep Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, Rajawali Press, Jakarta 1998, hlm. 17, dikutip dalam B. Hestu Cipto Handoyo, *Otonomi Daerah, Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta 1998, hlm. 315

²⁸⁶ B. Hestu Cipto Handoyo, *Op.Cit.*, hlm. 316

²⁸⁷ *Ibid.*

²⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 317

4. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Penjelasan di atas diberi pula penekanan oleh Crince Le Roy yang mengemukakan sebelas asas umum pemerintahan yang baik dalam lapangan hukum administrasi dan praktik pemerintahan di Belanda meliputi;²⁸⁹,

1. Asas kepastian hukum
2. Asas keseimbangan
3. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan
4. Asas bertindak cermat
5. Asas motivasi dalam setiap keputusan
6. Asas larangan mencampuradukkan kewenangan
7. Asas permainan yang layak
8. Asas keadilan atau kewajaran
9. Asas menanggapi penghargaan yang wajar
10. Asas meniadakan akibat keputusan yang batal
11. Asas perlindungan atas pandangan

Dalam buku Kuncoro Purbopranoto yang mengutip dari pendapat R.Crince Le Raoy dikutip dalam Philipus M Hadjon, dkk menyebutkan asas-asas umum pemerintahan yang baik terdiri atas 11 asas lalu ditambahkan 2 asas lagi sehingga menjadi 13, yaitu:²⁹⁰

1. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
2. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*);
3. Asas kesamaan (*principle of equality*);
4. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*);
5. Asas motivasi untuk setiap keputusan pangreh (*principle of motivation*);
6. Asas jangan mencampur adukan kewenangan (*principle of non misuse of competence*);
7. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*);
8. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*);
9. Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
10. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annulled decision*);

²⁸⁹ Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Penerbit Erlangga, Jakarta 2010, hlm.158, dikutip dalam *Ibid*.

²⁹⁰ *Ibid*.

11. Asas perlindungan atas pandangan hidup (cara hidup) pribadi (*principle of protecting the personal way of life*);
12. Asas kebijaksanaan (*sapientia*);
13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Berdasarkan penjelasan Pasal 20 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan bahwa asas umum penyelenggaraan negara dalam ketentuan ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme, ditambah asas efisiensi dan efektivitas sebagai berikut

.²⁹¹

1. Asas kepastian hukum, adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
2. Asas tertib penyelenggaraan negara, adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
3. Asas kepentingan umum, adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. Asas keterbukaan, adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5. Asas proporsional, adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
6. Asas profesionalitas, adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Asas akuntabilitas, adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Sesuai rumusan pasal 20 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, asas efisiensi dan efektivitas belum ada penjelasan. Menurut pendapat Prajudi Atmosudirdja asas efisiensi adalah sasaran

²⁹¹ *Ibid.*

wajib dikejar seoptimal mungkin dengan kehematan biaya dengan produktivitas tinggi. Sedangkan efektivitas adalah kegiatan yang harus mengenai sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan atau direncanakan.²⁹²

Setelah asas-asas tersebut bertujuan untuk menciptakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bertanggungjawab, menunjukkan tata masyarakat yang berubah lebih baik, terciptanya kebutuhan kesejahteraan dalam kemakmuran serta berkeadilan yang melibatkan masyarakat, maka dikembangkan konsep *good governance* (kepemimpinan yang baik). *Good governance* dewasa ini merupakan prinsip-prinsip atau asas-asas penyelenggaraan pemerintahan termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena pemerintahan daerah merupakan sub ordinat dari pemerintahan yang bersifat *dependent* bukan *independent*. Karakter *dependent* dari pemerintah daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari penyelenggaraan pemerintahan pusat.

The Word Bank mendefinisikan *governance*, sebagai berikut: "*the way state power is used in managing economic and social resources for development of society*".²⁹³ (kewenangan negara adalah mengatur ekonomi dan sumber social untuk pembangunan masyarakat).

Bachrul Elmi, memberikan penjelasan lebih lanjut tentang *governance* bahwa kewenangan yang diamanatkan kepada pemerintahan daerah, dilaksanakan untuk mengelola sumber daya sosial dan ekonomi dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.²⁹⁴

²⁹² Prajudi Atmosudirdjo, *Op.Cit.*, hlm. 79-80

²⁹³ Word Bank, dikutip dalam Bachrul Elmi, *Op.Cit.*, hlm. 14

²⁹⁴ *Ibid.*

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik, dengan melibatkan partisipasi berbagai komponen masyarakat dan transparansi sebagai bahan informasi bagi masyarakat didalam upaya untuk meningkatkan kredibilitas masyarakat, untuk penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan efektif dalam mencapai sasaran yang telah ditentukan dalam proses perencanaan pemerintahan menuju *good governance*. *United Nations Development Program* mendefisikan *governance* sebagai berikut:²⁹⁵

"The exercise of economic, political, and administrative authority to manage a country's affairs at all level and mean by which state promote social cohesion, integration, and ensure the well being of their population".

(Pelaksanaan kewenangan/kekuasaan di bidang ekonomi, politik dan administrative untuk mengelola berbagai urusan negara guna mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan, integritas dan kohesivitas social dalam masyarakat).

Badan dunia yakni, *United Nations Development Program* dalam makalah Dahlan Talib sangat menaruh perhatian besar dalam proses penyelenggaraan pemerintahan yang baik sebagai hubungan yang sinergis dan konstruksi diantara negara (*state*), sektor swasta (*private sector*) dan masyarakat (*society*), yang mengajukan karakteristik *good governance* sebagai berikut :²⁹⁶

1. *Participation*. Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun melalui *intermediasi* institusi-institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya.
2. *Rule of law*. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu terutama hukum untuk hak asasi manusia.
3. *Transparency*. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimotori.

²⁹⁵ *United Nations Development Program* dikutip dalam Bachrul Elmi, *Ibid*.

²⁹⁶ Dahlan Talib, *Transparansi dan Pertanggungjawaban Tindakan Pemerintah*, Makalah, yang disampaikan dalam seminar nasional yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, hlm. 3-4 dikutip dalam B. Hestu Cipto, *Op.Cit.*, hlm. 318

4. *Responsiveness*. Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap *stake holders*.
5. *Consensus orientation*. *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.
6. *Equity*. Semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
7. *Effectiveness dan efficiency*. Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
8. *Accountability*. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stake holders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
9. *Strategic vision*. Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan sumber daya manusia yang luas dan jauh kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam itu.

Dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan (*good governance*), disamping *United Nations Development Program* memberikan karakteristik juga, pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia yakni, Badan Perancang Pembangunan Nasional (BAPPENAS) dikutip dalam Sudono Syueb, memberikan perumusan sebagai indikator dalam penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab sebagai berikut:²⁹⁷

1. Wawasan ke depan (*visionary*).
2. Keterbukaan dan transparansi (*openness and transparency*).
3. Partisipasi masyarakat (*participation*)’
4. Tanggung gugat (*accountability*),
5. Supremasi hukum (*rule of law*),
6. Demokrasi (*democracy*)’
7. Profesionalisme dan kompetensi (*professionalism and competency*)’
8. Daya tanggap (*reponsiveness*),
9. Koefisienan dan keefektifan (*efficiency and efectiveness*)
10. Desentralisasi (*decentralization*)

²⁹⁷ Sudono Syueb, *Politik Dan Pemerintahan*, Java Pustaka Media Utama, Surabaya 2005, hlm.141

11. Kemitraan dengan dunia usaha swasta dan masyarakat (*private sector and civil society partnership*)
12. Komitmen pada pengurangan kesenjangan (*commitment to reduce inequality*),
13. Komitmen pada lingkungan hidup (*commitment to environmental protection*),
14. Komitmen pasar yang fair (*commitment to fair market*).

Selain itu menurut Komarudin dalam Sudono Syueb, dijelaskan keempat belas indikator tersebut sebagai berikut:²⁹⁸

1. Tata pemerintahan yang berwawasan ke depan (visi strategis). Semua kegiatan pemerintah di berbagai bidang seharusnya didasarkan pada visi dan misi yang jelas disertai strategi implementasi yang tepat sasaran.
2. Tata pemerintahan yang bersifat terbuka (transparan). Wujud nyata prinsip tersebut antara lain dapat dilihat apabila masyarakat mempunyai kemudahan untuk mengetahui serta memperoleh data dan informasi tentang kebijakan, program, dan kegiatan aparatur pemerintah, baik yang dilaksanakan di tingkat pusat maupun daerah.
3. Tata pemerintahan yang mendorong partisipasi masyarakat. Masyarakat yang berkepentingan ikut serta dalam proses perumusan dan/ atau pengambilan keputusan atas kebijakan publik yang diperuntukkan bagi masyarakat.
4. Tata pemerintahan yang bertanggungjawab dan bertanggungjawab (akuntabel). Instansi pemerintah dan para aparturnya harus dapat mempertanggungjawabkan pelaksanaan kewenangan yang diberikan sesuai dengan tugas dan fungsinya. Demikian halnya dengan kebijakan, program dan kegiatanyang dilakukannya.
5. Tata pemerintahan yang menjunjung supremasi hukum. Wujud nyata prinsip ini mencakup upaya penuntasan kasus KKN dan pelanggaran HAM, peningkatan kesadaran HAM, peningkatan kesadaran hukum masyarakat, serta pengembangan budaya hukum. Upaya-upaya tersebut dilakukan dengan menggunakan aturan dan prosedur yang terbuka dan jelas, serta tidak tunduk pada manipulasi politik.
6. Tata pemerintahan yang demokratis dan berorientasi pada konsensus. Perumusan kebijakan pembangunan baik di pusat maupun di daerah dilakukan melalui mekanisme demokrasi, tidak ditentukan sendiri oleh eksekutif. Keputusan-keputusan yang diambil antara lembaga eksekutif dan legislatif harus didasarkan pada konsensus agar setiap kebijakan publik yang diambil benar-benar merupakan keputusan bersama.
7. Tata pemerintahan yang berdasarkan profesionalitas dan kompetensi. Wujud nyata dari prinsip profesionalisme dan kompetensi dapat dilihat dari upaya penilaian kebutuhan dan evaluasi yang dilakukan terhadap tingkat kemampuan dan profesionalisme sumber daya manusia yang ada, dan dari upaya perbaikan atau peningkatan kualitas sumber daya manusia.

²⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 142

8. Tata pemerintahan yang cepat tanggap (*responsif*). Aparat pemerintahan harus cepat dan tanggap terhadap perubahan situasi/kondisi dalam mengakomodasi aspirasi masyarakat, serta mengambil prakarsa untuk mengatasi berbagai masalah yang dihadapi masyarakat.
9. Tata pemerintahan yang menggunakan struktur dan sumber daya secara efisien dan efektif. Pemerintah baik pusat maupun daerah dari waktu ke waktu harus selalu menilai dukungan struktur yang ada, melakukan perbaikan struktural sesuai dengan tuntutan perubahan seperti menyusun kembali struktur kelembagaan secara keseluruhan, menyusun jabatan dan fungsi yang lebih tepat, serta selalu berupaya mencapai hasil yang optimal dengan memanfaatkan dana dan sumber daya lainnya yang tersedia secara efisien dan efektif.
10. Tata pemerintahan yang terdesentralisasi. Dilakukan pendelegasian tugas dan wewenang pusat kepada semua tingkatan aparat sehingga dapat mempercepat proses pengambilan keputusan, serta memberikan keluasaan yang cukup untuk mengelola pelayanan publik dan menyukseskan pembangunan di pusat maupun di daerah.
11. Tata pemerintahan yang mendorong kemitraan dengan dunia usaha swasta dan masyarakat. Pembangunan masyarakat madani melalui peningkatan peran serta masyarakat dan sektor swasta harus diberdayakan melalui pembentukan kerjasama atau kemitraan antara pemerintah, swasta, dan masyarakat. Hambatan birokrasi yang menjadi rintangan terbentuknya kemitraan yang setara harus segera diatasi dengan perbaikan sistem pelayanan kepada masyarakat dan sektor swasta serta penyelenggaraan pelayanan terpadu.
12. Tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada pengurangan kesenjangan. Pengurangan kesenjangan dalam berbagai bidang baik antara pusat dan daerah maupun antar daerah secara adil dan proporsional merupakan wujud nyata prinsip pengurangan kesenjangan. Hal ini juga mencakup upaya menciptakan kesetaraan dalam hukum (*equity before the law*) serta mereduksi berbagai perlakuan diskriminatif yang menciptakan kesenjangan antara laki-laki dan perempuan dalam kehidupan bermasyarakat.
13. Tata pemerintahan yang komitmen pada lingkungan hidup. Daya dukung lingkungan semakin menurun akibat pemanfaatan yang tidak terkendali. Kewajiban penyusunan analisis mengenai dampak lingkungan secara konsekuen, penegakan hukum lingkungan secara konsekuen, pengaktifan lembaga-lembaga pengendali dampak lingkungan, serta pengelolaan sumber daya alam secara lestari merupakan contoh perwujudan komitmen pada lingkungan hidup.
14. Tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada pasar. Pengalaman telah membuktikan bahwa campur tangan pemerintah dalam kegiatan ekonomi seringkali berlebihan sehingga akhirnya membebani anggaran belanja dan bahkan merusak pasar. Upaya pengaitan kegiatan ekonomi masyarakat dengan pasar baik di dalam daerah maupun antar daerah merupakan contoh wujud nyata komitmen pada pasar.

Kemudian menurut pendapat Osborn dan Gaebler dikutip dalam Bachrul Elmi, adanya paradigma baru pemerintah daerah menuju *good governance*, dengan mengemukakan 10 (sepuluh) prinsip sebagai berikut:²⁹⁹

1. Pemerintahan yang digerakkan oleh misi, dalam membuat program selalu berdasarkan misi yang sudah disusun. Peraturan-peraturan yang tidak sesuai dengan misi yang diemban harus dibuang, sehingga misi dapat digerakkan organisasi dengan semangat tinggi dari aparat pemerintah. Melalui pengembangan sistem anggaran dapat diinvestasikan dana untuk merespon perubahan-perubahan dan melakukan inovasi-inovasi baru.
2. Pemerintah milik masyarakat, tugas pemerintah adalah mendorong dan memberikan motivasi agar masyarakat dapat mengatasi masalah yang dihadapinya sendiri. Kepedulian masyarakat terhadap permasalahan yang mereka hadapi sangat penting dan dibutuhkan. Pemerintah memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat dan swasta dan tetap bertanggungjawab sampai terdapat kepastian bahwa berbagai kebutuhan masyarakat telah terpenuhi.
3. Pemerintah yang kompetitif, pemerintah dalam melaksanakan program perlu mengundang pesaing-pesaing dengan tujuan untuk menghasilkan pelayanan terbaik sehingga tidak terdapat monopoli. Kompetisi akan mendorong inovasi dan upaya untuk mencapai kesempurnaan. Pola mengembangkan kompetisi dalam pemberian pelayanan memberikan keuntungan sebagai berikut: (a) efisiensi yang lebih besar, (b) respon terhadap kebutuhan masyarakat lebih baik, (c) menghargai inovasi, (d) semangat juang aparat yang lebih tinggi.
4. Pemerintah katalis, dengan memanfaatkan sektor swasta untuk melakukan yang terbaik dalam pembangunan, terjalin hubungan kemitraan dalam pengelolaan sumber daya alam yang potensial bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kemampuan mengarahkan sebagai katalis menimbulkan keuntungan-keuntungan sebagai pengemudi sehingga manajemen pemerintahan berlangsung lebih efisien, lebih fleksibel, lebih dapat dinilai kinerjanya, lebih kreatif, lebih berpengalaman dan lebih menyeluruh pemecahannya.
5. Pemerintah yang transparansi dalam urusan publik, transparansi dalam urusan publik merupakan salah satu tuntutan masyarakat. Urusan publik harus ditangani secara cermat, tepat, efektif dan efisien, sehingga terwujud pemerintahan yang bersih dan berwibawa.
6. Pemerintah yang berorientasi hasil, mencapai tujuan suatu program adalah sangat penting, sehingga anggaran diarahkan untuk tujuan tersebut. Dengan meningkatkan mutu hasil, seperti mutu sekolah, mutu pelayanan kesehatan, mutu pelayanan hotel, dan sebagainya. Masyarakat merasa puas dan dalam hal sistem skorsing dan ranking segala kegiatan yang menyangkut pelayanan hendaknya dapat berjalan.

²⁹⁹ Osborn dan Gaebler dikutip dalam Bachrul Elmi, *Op.Cit.*, hlm. 15

7. Pemerintah wirausaha, pemerintah bukan hanya sebagai badan yang menghabiskan dana saja, tetapi seharusnya juga dapat menghasilkan uang sebagaimana bisnis. Keuntungan dapat dimanfaatkan untuk kesejahteraan masyarakat dan pegawai negeri. Dalam hal ini sebagai contoh pemanfaatan limbah yang dapat didaur ulang sehingga menghasilkan dana untuk pemerintah dalam menjalankan programnya.
8. Pemerintah antisipatif, dengan semboyan "lebih baik mencegah dari pada mengobati, pemerintah meningkatkan kepekaan terhadap persoalan-persoalan yang bakal timbul ditengah-tengah masyarakat agar secara dini dapat mengantisipasinya. Dengan penerapan peraturan pembangunan, misalnya, dapat dicegah kebakaran secara dini. Pencegahan mempunyai visi ke depan melalui rencana yang antisipatif.
9. Pemerintah desentralisasi, kewenangan desentralisasi memberikan kekuatan yang besar bagi pemerintah daerah untuk berkembang mengurus rumah tangganya sendiri. Pemerintah lokal mempunyai otoritas melakukan keputusan sendiri, sesuai dengan kondisi masalah yang dihadapi, karena dalam era globalisasi, kecepatan informasi harus diimbangi dengan kecepatan pengambilan keputusan.
10. Pemerintah berorientasi pasar, pemerintah mendorong masyarakat dan swasta untuk menghasilkan produk-produk yang berorientasi pasar. Masyarakat diberi insentif supaya lebih efektif dalam berproduksi. Keuntungan mekanisme pasar adalah: (a) pasar didesentralisasi (akan membentuk persaingan/kompetisi), (b) mendukung konsumen untuk menentukan pilihan sendiri, (c) mengaitkan sumber daya secara langsung kepada hasil, (d) pasar memberikan respon terhadap perubahan yang cepat, (e) pasar memungkinkan pemerintah mencapai skala yang dibutuhkan untuk pemecahan masalah-masalah yang serius.

B. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Setiap pergantian undang-undang tentang pemerintahan daerah sejak 1945 sampai sekarang, selalu merupakan pergeseran bandul yang kontras, dari kiri ke kanan, kemudian disusul dari kanan ke kiri. Dalam era reformasi sejak 1999 sampai 2004, perubahan drastis tersebut masih terjadi. Peristiwa ini perlu diteliti oleh ilmuwan dan pihak DPR (legislatif) mengapa hal itu terus berulang. Kejadian tentang rumusan otonomi daerah yang terus berubah-ubah, tidak mengherankan kalau penataan otonomi daerah menjadi simpang siur. Ada kalanya peraturan pemerintah sebagai aturan pelaksanaan undang-undang otonomi belum sempat

keluar atau baru diumumkan, tiba-tiba tidak berlaku lagi keluarnya undang-undang otonomi daerah yang baru. Ada sekitar puluhan peraturan pemerintah, puluhan peraturan menteri, ribuan peraturan daerah yang dibuat dalam pelaksanaan otonom daerah sesuai Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, tiba-tiba hilang dan menjadi sampah dengan keluarnya Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah Nomor 32 Tahun 2004. Tentu membuat peraturan pelaksanaan membutuhkan dana sangat besar.³⁰⁰

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah peran DPRD sangat penting sebagai mitra kerja dari pemerintah, baik di tingkat provinsi atau tingkat kabupaten dan kota, dalam menyusun APBD harus dibahas bersama DPRD, oleh sebab itu penulis harus menjelaskan tentang DPRD secara umum.

1. Hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Hak DPRD yang telah dipangkas dan hilang, sesuai isi pasal 19 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, DPRD mempunyai hak :³⁰¹

- a. Meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati dan Walikota.
- b. Meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah
- c. Mengadakan penyelidikan
- d. Mengadakan perubahan atas rancangan peraturan daerah
- e. Mengajukan pernyataan pendapat
- f. Mengajukan rancangan peraturan daerah
- g. Menentukan anggaran belanja DPRD dan
- h. Menetapkan peraturan tata tertib DPRD

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang dirumuskan dalam pasal 19 ayat (1), DPRD mempunyai hak:³⁰²

- a. Interpelasi

³⁰⁰ B.N. Marbun, *DPRD Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, Pustaka Sinar harapan, Jakarta 2006, hlm. 211

³⁰¹ *Ibid.*

³⁰² Lihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 19 ayat (1)

- b. Angket dan
- c. Menyatakan pendapat

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merubah semua ketentuan tentang pembentukan dan susunan daerah berikut kewenangan daerah, bentuk dan susunan pemerintahan daerah. Menyadari bahwa praktek pelaksanaan otonomi daerah sesuai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 banyak kelemahan, tetapi perubahan yang terjadi cukup membingungkan dan menghilangkan esensi otonomi daerah yang fundamental, yaitu hak-hak DPRD. Hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat memberi gambaran seram dan menakutkan. Padahal dalam praktek DPR dan DPRD secara langsung dan tidak langsung hal itu telah merupakan agenda rutin selama masa tugas DPR dan DPRD. Perumusan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka ada baiknya menguraikan apa dan mengapa tentang hak DPRD yang tersisa :³⁰³

- a. Hak DPRD Meminta Keterangan Kepada Pemerintah Daerah (Hak Interpelasi).

Hak interpelasi merupakan hak DPRD untuk meminta keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara. Pada prinsipnya setiap anggota DPRD secara perseorangan atau bersama-sama dengan anggota lainnya dapat mengajukan pertanyaan kepada pemerintah daerah. Sesuai dengan ketentuan peraturan tata tertib DPRD, apabila pertanyaan tersebut menyangkut satu kebijakan yang ditempuh pemerintah daerah atas sesuatu yang terjadi di daerah tersebut, dilakukan oleh sejumlah anggota DPRD (biasanya 5

³⁰³ B.N Marbun, *Op.Cit.*, hlm. 212

orang) melalui pimpinan DPRD yang kemudian lewat panitia musyawarah diputuskan diterima untuk diteruskan dalam rapat paripurna untuk membahas dan memutuskan apakah menerima atau menolak usul meminta keterangan kepada kepala daerah.

Isi pertanyaan kelompok DPRD diformulasikan secara jelas dan singkat dalam bentuk tulisan. Dengan demikian apabila rapat paripurna menerima, maka usul tersebut diteruskan kepada pemerintah daerah. Pemerintah daerah wajib memberikan keterangan lisan maupun tertulis atas pertanyaan DPRD yang selanjutnya DPRD memberikan jawaban atas pandangannya DPRD, yang selanjutnya DPRD dapat menyatakan pendapatnya. Pernyataan pendapat DPRD tersebut disampaikan secara resmi kepada pemerintah daerah. Selanjutnya pernyataan pendapat DPRD atas keterangan pemerintah daerah dapat dipakai sebagai bahan bagi DPRD dalam pelaksanaan fungsi pengawasan dan untuk kepala daerah dijadikan bahan dalam pelaksanaan kebijakan dalam rangka penilaian pertanggungjawaban kepala daerah. Disamping prosedur tertulis ini, dalam setiap rapat paripurna DPRD dengan kepala daerah, setiap anggota DPRD berhak meminta keterangan atas sesuatu peristiwa atau tentang pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah, yang selanjutnya melalui izin pimpinan rapat, kepala daerah dapat memberikan keterangan lisan atau akan disusul dengan keterangan tertulis oleh pihak kepala daerah.³⁰⁴

³⁰⁴ *Ibid.*, hlm. 213

b. Hak DPRD Mengadakan Penyelidikan (Hak Angket)

Hak angket merupakan hak yang dimiliki DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan kepala daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam peraturan tata tertib DPRD, sekelompok anggota DPRD (biasanya 5 orang) dapat mengajukan usul kepada pimpinan DPRD, untuk mengadakan penyelidikan mengenai terjadinya penyimpangan pelaksanaan peraturan perundang-undangan atau kebijaksanaan daerah, sehingga menimbulkan kerugian bagi daerah dan atau masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Usul tersebut disampaikan secara tertulis, singkat dan jelas kepada pimpinan DPRD dengan disertai daftar nama dan tanda tangan pengusul serta diberi nomor pokok oleh sekretariat DPRD. Usul tersebut selanjutnya dibahas dalam forum panitia musyawarah dan oleh pimpinan DPRD diteruskan untuk dibahas dalam rapat paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir. Rapat paripurna memutuskan menerima atau menolak usul mengadakan penyelidikan. Dalam hal rapat paripurna DPRD menerima usul tersebut, maka usul mengadakan penyelidikan disampaikan kepada kepala daerah untuk diketahui.³⁰⁵

³⁰⁵ *Ibid.*

Keputusan DPRD mengadakan penyelidikan memuat: a. Rencana kerja b. Waktu pelaksanaan c. Jumlah anggota DPRD yang akan mengadakan penyelidikan. Dalam pelaksanaan tugas, tim atau panitia penyelidik berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan daerah, bangsa dan negara. Pihak-pihak di atas wajib memenuhi permintaan DPRD. Tim bekerja sesuai jadwal dan pada akhir waktu yang ditentukan; tim menyusun temuan mereka dalam bentuk laporan yang selanjutnya disampaikan kepada pimpinan DPRD. Seluruh hasil kerja tim (Panitia) angket bersifat rahasia. Laporan tersebut diteruskan pimpinan untuk dibahas dalam rapat paripurna DPRD untuk diambil keputusan. Keputusan DPRD tersebut disampaikan kepada kepala daerah dan atau instansi terkait lainnya untuk ditindaklanjuti. Apabila hasil penyelidikan diterima oleh DPRD dan ada indikasi tindak pidana, DPRD menyerahkan penyelesaiannya kepada aparat penegak hukum sesuai ketentuan perundang-undangan. Dalam hasil penyelidikan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang bersangkutan dari jabatannya. Apabila keputusan pengadilan telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan menyatakan kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada Presiden. Dalam hal keputusan pengadilan telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan menyatakan kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak bersalah, Presiden mencabut pemberhentian sementara serta merehabilitasi nama baik Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.³⁰⁶

³⁰⁶ *Ibid.*, hlm. 214

c. Hak DPRD Menyatakan Pendapat

Hak menyatakan pendapat merupakan hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket. Proses mengajukan menyatakan pendapat oleh DPRD biasanya dilakukan oleh kelompok (paling sedikit 5 orang anggota DPRD) terhadap kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah. Pernyataan pendapat disampaikan kepada pimpinan DPRD secara tertulis, singkat dan jelas dilengkapi dengan daftar nama dan tanda tangan pengusul serta diberikan nomor pokok oleh sekretariat DPRD. Selanjutnya pimpinan DPRD menyampaikan pernyataan pendapat dalam forum panitia musyawarah untuk dibicarakan dalam rapat paripurna. Dalam rapat paripurna kepada para pengusul diberi kesempatan untuk menjelaskan lebih rinci tentang isipernyataan pendapatnya. Seperti pada rapat biasa, maka anggota DPRD lainnya di luar pengusul dapat memberi pandangannya melalui fraksinya. Juga kepada kepala daerah diberi kesempatan untuk menyatakan tanggapannya atas pernyataan pendapat tersebut. Selanjutnya kepada pengusul diberi kesempatan untuk memberikan tanggapan, jawaban atas pandangan anggota DPRD dan tanggapan kepala daerah. Pembicaraan rapat paripurna diakhiri dengan keputusan DPRD yang menerima atau menolak usul pernyataan pendapat, keputusan DPRD dapat berupa: pernyataan pendapat; saran penyelesaian ; dan peringatan. Biasanya isi pernyataan pendapat tersebut menyangkut sikap DPRD terhadap jalannya

pemerintahan daerah atas hal-hal yang timbul di tengah-tengah masyarakat yang memerlukan perhatian semua pihak.³⁰⁷

2. Hak Anggota DPRD

Sesuai dengan perubahan Undang-Undang yang mengatur otonomi daerah, maka Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah telah menggeser sebagian hak DPRD dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menjadi hak anggota DPRD. Adapun hak anggota DPRD seperti dirumuskan dalam pasal 44 adalah sebagai berikut :³⁰⁸

- a. Mengajukan rancangan peraturan daerah
- b. Mengajukan pertanyaan
- c. Menyampaikan usul dan pendapat
- d. Memilih dan dipilih
- e. Membela diri
- f. Imunitas
- g. Protokol dan
- h. Keuangan dan administratif

Penjelasan lebih rinci dari hak anggota DPRD kita tidak ditemui dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Adapun penjelasan tentang apa dan bagaimana hak anggota DPRD, disarikan dari Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 dan dari isi peraturan tata tertib DPRD, DKI Jakarta 2004 serta peraturan tata tertib DPRD kabupaten Toba Samosir 2005.³⁰⁹

- a. Hak mengajukan rancangan peraturan daerah

Pada dasarnya salah satu hak DPRD yang paling pokok dan mendasar dan ikut menentukan jalanya kehidupan masyarakat di satu daerah ialah menggunakan hak mengajukan rancangan peraturan daerah usul inisiatif DPRD. Proses

³⁰⁷ *Ibid.*

³⁰⁸ Lihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

³⁰⁹ *Ibid.*, hlm. 215

pengajuan rancangan peraturan daerah biasanya dilakukan oleh sekurang-kurangnya 5 (lima) orang anggota DPRD yang berbentuk rancangan peraturan daerah yang mengatur sesuatu urusan daerah, sebagai inisiatif. Usul inisiatif tersebut disampaikan kepada pimpinan DPRD dalam bentuk rancangan peraturan daerah disertai penjelasan secara tertulis dan diberikan nomor pokok oleh sekretariat DPRD. Usul tersebut diteruskan untuk dibahas dalam rapat panitia musyawarah untuk diteruskan pembahasannya dalam rapat paripurna DPRD. Dalam rapat paripurna, para pengusul (pemerakarsa) diberi kesempatan memberi penjelasan lebih mendetail tentang rancangan peraturan daerah tersebut. Sesuai dengan mekanisme rapat paripurna DPRD maka kepada anggota fraksi selain pengusul diberi kesempatan memberikan pandangannya melalui fraksinya. Juga kepada kepala daerah diberi kesempatan untuk mengajukan pandangannya terhadap rancangan peraturan daerah hasil inisiatif DPRD. Dalam rapat-rapat paripurna selanjutnya, para pengusul atau pemerakarsa memberikan jawaban atas pandangan para anggota DPRD lainnya, dan atas pendapat kepala daerah. Kemudian rapat paripurna diakhiri dengan keputusan DPRD yang menerima atau menolak usul pemerakarsa menjadi prakarsa DPRD, maka usul tersebut disampaikan kepada pemerintah daerah guna diproses sebagai rancangan peraturan daerah dalam bentuk berita daerah dengan mencantumkan waktu penyampaian berita daerah.³¹⁰ Selanjutnya, adapun tata cara pembahasan rancangan peraturan daerah usul inisiatif (prakarsa) DPRD mengikuti ketentuan yang berlaku sebagaimana pembahasan rancangan peraturan daerah yang diusulkan oleh pemerintah daerah.

³¹⁰ *Ibid.*

Selama usul prakarsa belum diputuskan menjadi prakarsa DPRD, para pengusul berhak mengajukan perubahan dan mencabutnya. Dalam praktek, hak mengajukan rancangan peraturan daerah oleh DPRD terutama selama Orde Baru adalah sangat jarang terjadi. Adapun penyebabnya ialah kurangnya inisiatif dan kemampuan anggota DPRD membuat satu rancangan peraturan daerah. Penyebab lainnya adalah karena DPRD tidak dilengkapi dengan bantuan tenaga ahli dan berpengalaman dalam pembuatan naskah rancangan peraturan daerah. Dalam era reformasi ini beberapa DPRD dapat dan telah menghasilkan cukup banyak peraturan daerah hasil inisiatif DPRD dan walau disana-sini sering “keblabasan” dan bermasalah.³¹¹

b. Hak mengajukan pertanyaan

Setiap anggota DPRD mempunyai hak mengajukan pertanyaan secara lisan maupun tertulis mengenai sesuatu permasalahan tertentu kepada pemerintah daerah. Pertanyaan disusun singkat, jelas dan tertulis disertai nama dan tanda tangan penanya dan disampaikan kepada pimpinan DPRD. Selanjutnya pimpinan DPRD mengadakan rapat dengan pihak penanya untuk menilai pertanyaan yang diajukan guna memutuskan layak tidaknya pertanyaan tersebut untuk ditindaklanjuti. Apabila keputusan rapat menyatakan pertanyaan anggota perlu ditindaklanjuti, maka diteruskan kepada musyawarah. Setelah mendapat pertimbangan dari panitia musyawarah, pimpinan DPRD meneruskan pertanyaan anggota tersebut kepada kepala daerah. Apabila jawaban atas pertanyaan dimaksud oleh kepala daerah disampaikan secara tertulis, tidak diadakan lagi

³¹¹ *Ibid.*

pembicaraan secara lisan. Namun demikian, penanya dapat meminta supaya pertanyaan dijawab secara lisan. Dalam hal kepala daerah menjawab secara lisan, maka dalam rapat yang ditentukan untuk itu oleh panitia musyawarah, penanya dapat mengemukakan lagi dengan singkat pertanyaannya agar kepala daerah dapat memberikan keterangan yang lebih jelas tentang soal atau materi yang terkandung dalam pertanyaan itu.³¹²

c. Hak mengajukan usul dan pendapat

Setiap anggota DPRD dalam rapat-rapat DPRD berhak mengajukan usul dan pendapat secara leluasa kepada pemerintah daerah maupun kepada pimpinan DPRD. Pengajuan usul dan pendapat anggota DPRD disampaikan dengan memperhatikan tata krama, etika, moral, sopan santun dan kepatutan. Ketentuan ini dirumuskan, karena dalam praktek dalam rangka mengajukan usul dan pendapat sering disampaikan dengan sinis dan “umpatan” yang tidak pantas dan bersikap “bermusuhan”.

d. Hak memilih dan dipilih

Setiap anggota DPRD berhak untuk memilih dan dipilih menjadi pimpinan DPRD dalam rapat paripurna DPRD. Setiap anggota atau pimpinan kelengkapan DPRD (pimpinan komisi, panitia anggaran, dan lain-lain)

e. Hak membela diri

Adalah hak yang wajar bahwa setiap anggota DPRD berhak membela diri terhadap dugaan melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan, kode etik

³¹² *Ibid.*, hlm 216

dan peraturan tata tertib DPRD. Proses hak membela diri ini dilakukan sebelum pengambilan keputusan oleh badan kehormatan DPRD.³¹³

f. Hak imunitas

Setiap anggota DPRD tidak dapat dituntut dihadapan pengadilan karena pernyataan, pernyataan dan pendapat yang disampaikan secara lisan ataupun tertulis dalam rapat-rapat DPRD sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan tata tertib dan kode etik DPRD. Hak imunitas anggota DPRD tidak berlaku dalam hal anggota yang bersangkutan mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal-hal yang dimaksud oleh ketentuan mengenai pengumuman rahasia negara dalam buku kedua Bab 1 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Anggota DPRD yang menggunakan haknya berupa pernyataan, pertanyaan dan pendapat yang dikemukakan dalam rapat DPRD, tidak dapat diganti antar waktu.

g. Hak protokoler, keuangan, dan administratif

Dalam melaksanakan tugasnya, setiap anggota DPRD mempunyai hak protokoler, keuangan, dan administratif yang ditetapkan dalam peraturan daerah dengan mengacu kepada peraturan pemerintah.³¹⁴

C. Pemilihan Umum Kepala Daerah

1. Tinjauan Umum Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan kepala daerah dengan memilih secara langsung oleh rakyat telah menjadi gaya baru dalam menerapkan demokrasi di negara kita saat ini Indonesia. Hampir tidak ada hentinya pemilihan kepala daerah ini dilaksanakan di

³¹³ *Ibid.*, hlm 217

³¹⁴ *Ibid.*, hlm. 218

negara ini yang akrab disebut dengan Pilkada. Dalam menegakkan demokrasi, Pilkada semacam ini memberikan wewenang yang besar bagi masyarakat dalam memilih pemimpinnya, di mana masyarakat dapat menentukan pilihan secara langsung sesuai dengan kehendaknya. Sebagaimana yang dikemukakan Prihatmoko, mengemukakan bahwa Pilkada langsung merupakan mekanisme demokratis dalam rangka rekrutmen pemimpin di daerah, di mana rakyat secara menyeluruh memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon-calon yang didukungnya, dan calon-calon bersaing dalam suatu medan permainan dengan aturan main yang sama.³¹⁵

Pemilihan kepala daerah sangat penting dalam menjalankan tujuan negara seperti sistem demokrasi itu sendiri tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sementara hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Demokrasi tanpa hukum bukan arti demokrasi sesungguhnya, karena demokrasi tanpa hukum akan anarkis. Negara hukum yang bertopang pada sistem demokrasi dapat disebut sebagai negara hukum demokratis (*demokratische rechtsstaat*) sebagai perkembangan lebih lanjut dari demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*), disebut sebagai negara hukum demokrasi, karena didalamnya mengakomodasi prinsip-prinsip negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi.³¹⁶ Pilkada saat ini menjadi kegiatan rutinitas lima tahunan, di mana masyarakat seakan dijadikan konsumen ataupun aktor penting yang diperebutkan suaranya bagi para calon pemimpin kepala daerah yang bertarung di Pilkada. Masyarakat

³¹⁵ Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Pustaka Pelajar, Cetakan-I, Yogyakarta 2005, hlm. 21

³¹⁶ Muntoha, *Negara Hukum Indonesia*, Cetakan-I, Yogyakarta, Kaukaba, 2013, hlm 1-5, dikutip dalam Suparman Marzuki, *Gagasan Negara Hukum Yang Demokratis*, Cetakan-I, FH UII Press, Yogyakarta 2016, hlm. 123-124

pun dimanjakan dengan berbagai perhatian dan diberikan impian untuk hidup lebih baik oleh para petarung dalam Pilkada demi kemenangannya.

Keadaan semacam itu seharusnya tidaklah harus terjadi karena masyarakat saat ini akan semakin cerdas dalam menentukan pilihannya. Sehingga dalam hal ini peran partai politik yang seharusnya diperhatikan dalam memaksimalkan fungsi-fungsi partai politik. Adanya pelaksanaan Pilkada langsung di Indonesia yang pertama sekali diterapkan sejak bulan Juni 2005 memang menjadi ujian bagi partai politik untuk lebih terbuka atau membuka diri terhadap dinamika masyarakat. Pemberdayaan masyarakat sipil sebenarnya ditumbuhkembangkan melalui kemampuan partai politik dalam menarik dukungan dan minat rakyat untuk berpolitik, dalam arti menjadi bagian dari proses pengambilan keputusan secara langsung.³¹⁷

Di Indonesia terjadinya perubahan tata cara pengisian jabatannya, seperti jabatan Presiden dan Wakil Presiden, termasuk pengisian jabatan Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah dan dilaksanakan pemilihan secara langsung, sebagai implikasi dari diadumkannya undang-undang. Adanya pelaksanaan pemilihan langsung ini tidak terlepas dari adanya keinginan dari bangsa Indonesia untuk membenahi kehidupan berbangsa dan bernegara kedepan lebih baik.³¹⁸

Berkaitan dengan itu Rozali Abdullah mengatakan: warga masyarakat di daerah sebagai bagian tidak terpisahkan dari Warga Negara Republik Indonesia secara keseluruhan, juga berhak atas kedaulatan yang merupakan hak dasar mereka yang dijamin oleh konstitusi kita, yaitu UUD Negara Republik Indonesia

³¹⁷Pnenie Chalid (ed), *Pilkada Langsung, Demokratisasi Daerah dan Mitos Good Governance*, Partnership Kemitraan, Jakarta 2005, hlm.19-20

³¹⁸ *Ibid.*

Tahun 1945, oleh karena itu warga masyarakat di daerah berdasarkan kedaulatan yang mereka miliki harus diberi kesempatan untuk menentukan masa depan daerahnya masing-masing, antara lain memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung.³¹⁹

Berkaitan dengan melaksanakan pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah secara langsung yang demokratis, yang pelaksanaan pertama diatur dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Didalam undang-undang ini diatur dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 119. Dalam Pasal 56 ayat (1) menentukan: Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam suatu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan langsung, umum, bebas dan rahasia, jujur dan adil. Selanjutnya dalam Pasal 57 ayat (1) menentukan: pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bertanggungjawab kepada DPRD. Dengan demikian berarti yang bertanggungjawab dalam pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam suatu pemilihan secara langsung oleh rakyat.³²⁰

Pemilihan kepala daerah secara demokratis pada umumnya secara langsung banyak menuai kecaman dan permasalahan dalam pelaksanaannya seperti terjadinya *money politic* di masyarakat secara langsung, dinasti politik, biaya ongkos untuk menjadi kepala daerah sangat besar hingga ada yang menghabiskan dana milyaran rupiah dan lain sebagainya. Namun yang patut disyukuri ialah dengan adanya pemilihan kepala daerah secara langsung

³¹⁹ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Raja Grafindo Persada, Jakarta 2007, hlm. 53

³²⁰ *Ibid.*

bermunculan muka-muka baru pemimpin-pemimpin daerah yang memang berhasil membangun daerahnya dan dicintai serta disukai oleh masyarakatnya, hal ini menandakan pemilihan kepala daerah secara langsung dapat memberdayakan masyarakat dan menciptakan kepemimpinan lokal/daerah yang arif dan bijaksana dalam mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat daerah.³²¹

Sebagus apapun sebuah negara yang ditata secara demokratis, tidak akan dianggap benar-benar demokratis manakala pemimpin-pemimpinnya tidak dipilih secara bebas oleh rakyatnya sendiri. Pemilihan selalu dijadikan tolak ukur untuk menentukan sebuah negara demokratis atau tidak. Demokrasi memang tidak semata-mata ditentukan oleh ada tidaknya pemilihan oleh rakyat atas pemimpin-pemimpinnya. Pemilihan memerlukan perangkat lain untuk mendukung proses pemilihan.³²²

Secara umum dikatakan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung itu lebih demokratis, setidaknya ada dua alasan yakni: *pertama*, untuk lebih membuka pintu bagi tampilnya kepala daerah yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat sendiri. *Kedua*, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan.³²³ Dengan adanya pemilihan langsung, sekarang para kepala daerah beragam latar belakangnya tidak hanya dari kalangan militer tetapi dari kalangan orang biasa dapat menjadi kepala daerah. Serta tidak hanya partai politik (parpol) yang dapat mengajukan calon kepala daerah tetapi perseorangan atau *independent* juga dapat mengajukan sesuai dengan persyaratan yang telah ditentukan dalam peraturan pemilihan kepala daerah.

³²¹ *Ibid.*, hlm. 54

³²² Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Op.Cit.*, hlm. 204

³²³ *Ibid.*

Walaupun dengan adanya pemilihan kepala daerah secara langsung, pemerintah daerah tetap berhubungan secara sinergis dan hierarkis dengan pemerintah pusat dan masuk dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan asas kesatuan administrasi dan kesatuan wilayah gubernur disamping sebagai kepala daerah, karena jabatannya berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi yang bersangkutan. Betapapun luasnya otonomi yang dimiliki kab/kota, Gubernur berwenang melakukan koordinasi, supervisi dan evaluasi terhadap kab/kota yang ada dalam wilayah provinsi yang bersangkutan.³²⁴

Peran kepala daerah sangatlah strategis dalam memajukan negara Indonesia karena pertumbuhan ekonomi secara nasional sebenarnya harus ditopang oleh pertumbuhan ekonomi di daerah secara kokoh. Oleh sebab itu potensi daerah harus mampu dikembangkan oleh daerah itu sendiri karena secara spesifik daerah itu yang lebih mengenal kondisi daerahnya sendiri Masyarakat Indonesia dapat dibangun secara utuh melalui proses pembangunan masyarakat di daerah-daerah sehingga memiliki kemandirian lokal berdasarkan potensi wilayah yang dikembangkan dalam parameter sistem pemerintahan demokratis dan berakar kepada kekuasaan rakyat yang berdaulat.³²⁵

Pemilihan langsung kepala daerah merupakan upaya menciptakan pemimpin-pemimpin daerah yang arif, berdaya saing dan bijaksana. Ada dua peran yang harus dimainkan oleh kepala daerah. *pertama*, harus berperan sebagai kepala daerah otonom, yang mempunyai tugas dan wewenang untuk mengurus

³²⁴ Rozali Abdullah, *Op.Cit.*, hlm.44

³²⁵ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintah daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta 2006, hlm. 128, dikutip dalam Rozali Abdullah, *Pelaksanaan...., Ibid.*, hlm. 45

rumah tangganya sendiri, *kedua*, kepala daerah khususnya untuk kepala daerah provinsi berperan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Kepala daerah harus mampu mengembangkan dan menggali potensi daerahnya serta memberdayakan masyarakat daerah seperti:³²⁶

- a. Tetap memperat rasa persatuan dan kesatuan NKRI di daerah.
- b. Perlu dicegah sikap primordialis yang sempit
- c. Pengembangan sikap saling menghargai dan mau menerima segala kenyataan yang terjadi sebagai akibat pemilihan langsung
- d. Mencegah terjadinya KKN

Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (selanjutnya disebut Pemilukada) merupakan instrumen yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan prinsip demokrasi di daerah, karena disinilah wujud bahwa rakyat sebagai pemegang kedaulatan menentukan kebijakan kenegaraan. Mengandung arti bahwa kekuasaan tertinggi untuk mengatur pemerintahan negara ada pada rakyat. Melalui Pemilukada, rakyat dapat memilih siapa yang menjadi pemimpin dan wakilnya dalam proses penyaluran aspirasi, yang selanjutnya menentukan arah masa depan sebuah negara.³²⁷

2. Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung

Pemilukada seperti halnya pemilihan umum, merupakan arena politik masyarakat, tempat bagi masyarakat untuk mengorganisir kekuasaan dan meraih kontrol atas negara. Bagaimanapun Pemilukada merupakan proses pemilihan dengan model demokratis dibandingkan dengan model yang lain. Pemilukada perlu dilakukan secara langsung, dikarenakan:³²⁸

³²⁶ Siswanto Sunarno *Ibid.*, hlm. 129, dikutip dalam Rozali Abdullah, *Ibid.*

³²⁷ Yusdianto, *Identifikasi Potensi Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) dan Mekanisme Penyelesaiannya*. Jurnal Konstitusi Vol II Nomor 2, November 2010, hlm. 44

³²⁸ Rozali Abdullah, *Op.Cit.*, hlm. 53

- a. Mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat. Warga masyarakat berdasarkan kedaulatan yang mereka miliki, harus diberi kesempatan untuk ikut menentukan masa depan daerahnya masing-masing, dengan memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung.
- b. Legitimasi yang sama antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan DPRD. Jika kepala daerah dan wakil kepala daerah tetap dipilih oleh DPRD, bukan dipilih langsung oleh rakyat, tingkat legitimasi anggota DPRD jauh lebih tinggi dari tingkat legitimasi yang dimiliki kepala daerah dan wakil kepala daerah.
- c. Kedudukan yang sejajar antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dengan DPRD. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dan bertanggung jawab kepada DPRD, berarti kedudukan DPRD berada diatas kepala daerah dan wakil kepala daerah. Untuk memberikan kedudukan sebagai mitra sejajar antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan DPRD, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah harus dipilih secara langsung oleh rakyat.
- d. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD
Pasal 62 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 menyatakan bahwa, kewenangan DPRD untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah sudah dicabut. Kewenangan yang ada pada DPRD, adalah mengusulkan pengangkatan dan penghentian kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.

e. Mencegah terjadinya politik uang

Masalah politik uang dimungkinkan terjadi karena begitu besarnya wewenang yang dimiliki oleh DPRD dalam proses pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dengan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung, kemungkinan terjadi politik uang ini dapat dicegah, atau setidaknya dapat dikurangi. Apabila masih ada pihak-pihak yang ingin melakukannya, mereka akan berhadapan dengan para pemilih yang jumlahnya cukup banyak.

Pelaksanaan *Pemilukada* yang *free and fair* sangat penting bagi berjalannya demokrasi suatu bangsa, antara lain:³²⁹

- a. Melalui *Pemilukada* yang *free and fair* memungkinkan suatu komunitas politik melakukan transfer kekuasaan secara damai.
- b. Sistem demokrasi menuntut adanya kebebasan menyuarakan kepentingan dan konflik secara terbuka, sehingga dengan *Pemilukada* yang *free and fair* dapat menciptakan pelembagaan konflik.

Dalam rangka mewujudkan penguatan hingga pemberdayaan demokrasi ditingkat lokal dalam proses pemilihan atau rekrutmen, para wakil rakyat mendapat mandat politik dari warga masyarakatnya (*Pemilukada* Langsung), diantaranya: *Pertama*, dengan *Pemilukada* langsung penguatan demokratisasi ditingkat lokal dapat terwujud, khususnya yang berkaitan dengan pembangunan legitimasi politik. *Kedua*, dengan *Pemilukada* langsung diharapkan mampu membangun serta mewujudkan akuntabilitas pemerintah lokal (*accountability*).

³²⁹ Joko J. Prihatmoko, *Op.Cit.*, hlm. 110

Ketiga, apabila *local accountability* berhasil diwujudkan, maka optimalisasi *equilibriumcheck and balances* antara lembaga-lembaga negara (terutama antara eksekutif dan legislatif) dapat berujung pada pemberdayaan masyarakat dan penguatan proses demokrasi di level lokal. *Keempat*, melalui Pemilukada langsung peningkatan kualitas kesadaran politik masyarakat sebagai kebertampakan kualitas partisipasi rakyat diharapkan muncul.³³⁰

³³⁰ *Ibid.*

BAB IV

RATIO DECIDENDI DAN IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI TENTANG PEMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK

A. Pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi

Pengujian undang-undang (*judicial review*) pertama kali muncul dalam praktik hukum di Amerika Serikat yang secara eksplisit tidak diatur dalam konstitusi negara tersebut. Lahirnya *judicial review* ke dalam tatanan hukum Amerika Serikat melalui putusan Mahkamah Agung (*supreme court*) Amerika Serikat, dalam perkara “Marbury vs Madison” pada tahun 1803, yang saat itu Jhon Marshall sebagai ketua Mahkamah Agung Amerika Serikat. Istilah yang berkaitan dengan *judicial review* dalam hukum positif Indonesia seperti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, berhubungan dengan istilah “wewenang menguji”. Pada umumnya istilah wewenang menguji (*toetsingsrecht*) dipersandingkan dengan istilah *judicial review*, meskipun keduanya secara terminologi memiliki pengertian yang berbeda.³³¹

Menurut Jimly Asshiddiqie, *toetsingsrecht* yang memiliki arti “hak” atau “kewenangan untuk menguji” atau “hak uji” tergantung kepada sistem hukum di tiap-tiap negara, dan termasuk untuk menentukan kepada lembaga kekuasaan negara mana kewenangan dimaksud akan diberikan. Jika hak atau kewenangan menguji tersebut diberikan kepada lembaga kekuasaan kehakiman atau hakim, maka hal tersebut disebut *judicial review*. Tetapi, jika kewenangan tersebut

³³¹ Maruarar Siahaan, *Op.Cit.*, hlm. 14

diberikan kepada lembaga legislatif, maka istilahnya menjadi *legislative review* dan demikian pula jika kewenangan tersebut diberikan kepada lembaga eksekutif, maka istilahnya juga menjadi *executive review*.³³²

Dalam prakteknya, di Indonesia *judicial review* (pengujian) undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Sedangkan, pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Dalam perkembangannya, terdapat tiga macam norma hukum yang dapat diuji atau yang biasa disebut *norm control mekanisme*. Ketigaanya sama-sama merupakan bentuk norma hukum sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan, keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administratif, dan keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman yang biasa disebut vonis.³³³

Judicial review bukan hanya menguji konsistensi materi tetapi juga menguji kebenaran prosedur dalam kaitannya dengan prolegnas/ program legislasi daerah (prolegda) maupun dengan prasyarat korum dan sebagainya.³³⁴ Mekanisme pengujian hukum pada umumnya diterima sebagai cara negara hukum modern mengendalikan dan mengimbangi (*check and balance*) kecenderungan kekuasaan yang ada digenggam para pejabat pemerintah untuk menjadi

³³² *Ibid.*

³³³ Jimly Ashiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta 2010, *Op.Cit.*, hlm 1

³³⁴ *Ibid.*

sewenang-wenang.³³⁵ Menurut Von Savigny seperti yang dikutip oleh Al. Wisnubroto, bahwa untuk dapat merumuskan suatu hukum yang sesuai dengan jiwa bangsa, perlu diselidiki dahulu apakah sebenarnya semangat jiwa bangsa dan manakah keyakinan-keyakinan bangsa yang dapat menjadi dasar suatu tatanan hukum yang memadai. Dengan demikian maka hukum akan selalu sesuai dengan rasa keadilan dan keberpihakan kepada rakyat seiring dengan tuntutan perkembangan masyarakat.³³⁶

Menurut Jerre S. Williams, pengertian *judicial review* merupakan pengujian peraturan perundang-undangan yang kewenangannya hanya terbatas pada lembaga kekuasaan kehakiman, dan tidak mencakup di dalamnya pengujian oleh lembaga legislatif dan eksekutif.³³⁷ Moh. Mahfud MD mengemukakan bahwa *judicial review* adalah pengujian oleh lembaga yudikatif tentang konsistensi undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar atau peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. *Judicial review* merupakan pengujian terhadap kebenaran bentuk norma hukum melalui mekanisme peradilan yang dilakukan oleh lembaga peradilan.³³⁸

Judicial review adalah upaya pengujian oleh lembaga peradilan terhadap produk hukum yang dikeluarkan badan legislatif, eksekutif, ataupun yudikatif.³³⁹ *Judicial review* amat bergantung dari sistem hukum yang berlaku di masing-masing negara.

³³⁵ *Ibid.*, hlm. 2

³³⁶ *Ibid.*

³³⁷ *Ibid.*, hlm. 5

³³⁸ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta 2010, hlm. 37

³³⁹ Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, *Panduan Bantuan Hukum Indonesia*, YLBHI, Jakarta 2006, hlm. 329

Menurut Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia:³⁴⁰

Di Amerika, penerapan *judicial review* terhadap konstitusi dilakukan oleh pengadilan (Mahkamah Agung) mencakup seluruh peraturan perundang-undangan baik yang dibuat oleh legislatif ataupun eksekutif, termasuk penetapan administratif yang dikeluarkan badan-badan pemerintah. Sedangkan di Jerman, *judicial review* mencakup pula pengujian kembali kesesuaian dengan konstitusi putusan Mahkamah Agung oleh Mahkamah Konstitusi. Sedangkan di Indonesia, *judicial review* seringkali hanya dimaknai hak uji materil terhadap peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut Prof. Mahfud MD mengemukakan bahwa Meski fungsi pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung sebenarnya sama-sama merupakan *judicia lreview*, tapi secara teknis pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar oleh Mahkamah Konstitusi bisa juga disebut *constitutional review*, sedangkan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap peraturan perundang-undang yang lebih tinggi oleh Mahkamah Agung bisa disebut *judicial review*; tetapi keduanya secara umum disebut *judicial review* dalam arti pengujian yang dilakukan oleh lembaga yudisial.³⁴¹

B. Dasar Pertimbangan Hukum (*Ratio Decidendi*) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015

Ratio Decidendi merupakan bagian pertimbangan sebagai dasar atau alasan yang menentukan diambilnya putusan yang dirumuskan dalam amar, bagian ini tidak dapat dipisahkan dari amar putusan dan mempunyai kekuatan mengikat secara hukum yang dapat dirumuskan sebagai kaidah hukum.³⁴²

³⁴⁰ *Ibid.*

³⁴¹ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi...*, *Op.Cit.*, hlm. 264

³⁴² Maruarar Siahaan, *Op.Cit.*, hlm. 210

Berkaitan dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 penulis terlebih dahulu menjelaskan kronologis awal mula Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Kepala Daerah. Undang-Undang tersebut ternyata menjadikontroversi dilapangan dimana beberapadaerah hingga batas waktu pendaftaran yang ditentukan oleh Komisi Pemilihan Umum ternyata banyak kabupaten yang hanya memiliki satu pasangan calon antara lain dari 269 daerah yang menyelenggarakan pemilihan pada tahun 2015 dengan rincian 9provinsi, 224 kabupaten, dan 36 kota. Ada 3 daerah yang sebelumnya diputuskan penyelenggaraannya ditunda sampai dengan pilkada berikutnya tahun 2017, yaitu Kabupaten Tasikmalaya, Kabupaten Blitar, dan Kabupaten Timor Tengah Utara, dikarenakan tidak memenuhi persyaratan paling sedikit 2 (dua) pasangan calon.³⁴³ Hal tersebut kemudian yang menjadikan alasan Effendi Ghazali mengajukan permohonan *judicial review* terhadap pasal-pasal berikut ini karena dirasa bertentangan dengan UUD 1945 yaitu;³⁴⁴

1. Pasal 49 ayat (8): *Dalam hal hasil penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (7) menghasilkan pasangan calon yang memenuhi persyaratan kurang dari 2 (dua) pasangan calon, tahapan pelaksanaan Pemilihan ditunda paling lama 10 (sepuluh) hari.*
2. Pasal 49 ayat (9): *KPU Provinsi membuka kembali pendaftaran pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur paling lama 3 (tiga) hari setelah penundaan tahapan sebagaimana dimaksud pada ayat (8).*

³⁴³<http://nasional.kompas.com/read/2015/09/29/13474751/MK.Putuskan.Calon.Tunggal.Tetap.Mengikuti.Pilkada.Serentak>. Diakses pada 2 Juli 2017

³⁴⁴ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015, hlm. 9-11

3. Pasal 50 ayat (8): *Dalam hal hasil penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (7) menghasilkan pasangan calon yang memenuhi persyaratan kurang dari 2 (dua) pasangan calon, tahapan pelaksanaan pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota pemilihan ditunda paling lama 10 (sepuluh) hari.*
4. Pasal 50 ayat (9): *KPU Kabupaten/Kota membuka kembali pendaftaran pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota paling lama 3 (tiga) hari setelah penundaan tahapan sebagaimana dimaksud pada ayat (8).*
5. Pasal 51 ayat (2): *Berdasarkan Berita Acara Penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KPU Provinsi menetapkan paling sedikit 2 (dua) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur dengan Keputusan KPU Provinsi.*
6. Pasal 52 ayat (2): *Berdasarkan Berita Acara Penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KPU Kabupaten/Kota menetapkan paling sedikit 2 (dua) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota dengan Keputusan KPU Kabupaten/Kota.³⁴⁵*
7. Pasal 54 ayat (4): *Dalam hal pasangan berhalangan tetap sejak penetapan pasangan calon sampai pada saat dimulainya hari Kampanye sehingga jumlah pasangan calon kurang dari 2 (dua) orang, KPU Provinsi dan*

³⁴⁵ *Ibid.*

KPU Kabupaten/Kota membuka kembali pendaftaran pengajuan pasangan calon paling lama 7 (tujuh) hari.

8. Pasal 54 ayat (5): *Dalam hal pasangan calon berhalangan tetap pada saat dimulainya Kampanye sampai hari pemungutan suara dan terdapat 2 (dua) pasangan calon atau lebih, tahapan pelaksanaan Pemilihan dilanjutkan dan pasangan calon yang berhalangan tetap tidak dapat diganti serta dinyatakan gugur.*
9. Pasal 54 ayat (6): *Dalam hal pasangan calon berhalangan tetap pada saat dimulainya Kampanye sampai hari pemungutan suara pasangan calon kurang dari 2 (dua) orang, tahapan pelaksanaan Pemilihan ditunda paling lama 14 (empat belas) hari. Pasal-pasal dan ayat-ayat Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 ini kemudian diturunkan menjadi (sebagai bagian “Mengingat”) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12/2015, yang antara lain berisi:*
10. Pasal 89 ayat (1): *Dalam hal sampai dengan akhir masa pendaftaran Pasangan Calon hanya terdapat 1 (satu) Pasangan Calon atau tidak ada Pasangan Calon yang mendaftar, KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota memperpanjang masa pendaftaran Pasangan Calon paling lama 3 (tiga) hari.³⁴⁶*
11. Pasal 89 ayat (4): *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),*

³⁴⁶ *Ibid.*, hlm 10

KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota menetapkan keputusan penundaan seluruh tahapan dan Pemilihan diselenggarakan pada Pemilihan serentak berikutnya.

12. Pasal 89 A ayat (1): *Dalam hal berdasarkan hasil penelitian perbaikan persyaratan pencalonan dan persyaratan calon tidak ada atau hanya 1 (satu) Pasangan Calon yang memenuhi persyaratan, KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota membuka kembali pendaftaran Pasangan Calon paling lama 3 (tiga) hari.*

13. Pasal 89 A ayat (3): *Dalam hal sampai dengan berakhirnya pembukaan kembali masa pendaftaran hanya terdapat 1 (satu) Pasangan Calon atau tidak ada Pasangan Calon yang mendaftar sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota menetapkan keputusan penundaan seluruh tahapan dan Pemilihan diselenggarakan pada Pemilihan serentak berikutnya.*

14. Pasal 91 ayat (1): *Dalam hal pembatalan Pasangan Calon sebagai peserta Pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 88 ayat (1) mengakibatkan jumlah Pasangan Calon kurang dari 2 (dua) pasangan, KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota menunda pelaksanaan penetapan Pasangan Calon peserta Pemilihan.*

Pemohon mengajukan *judicial review* karena merasa hak konstitusional pemilih dirugikan apabila pemilihan kepala daerah serentak di suatu daerah mengalami penundaan akibat Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah Nomor 8 Tahun 2015 mengatur bahwa syarat minimal pelaksanaan Pilkada harus diikuti

oleh dua pasangan calon Kepala Daerah. Sehingga Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang mempunyai fungsi sebagai (*to guard*) konstitusi dan menjadi alat penafsir akhir konstitusi mengabulkan permohonan uji materi soal calon tunggal dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota. Mahkamah Konstitusi memperbolehkan daerah dengan calon tunggal untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah serentak periode pertama pada Desember 2015. Mahkamah menyatakan mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian.

Dalam pertimbangan hukum (*ratio decidendi*), Hakim Konstitusi menilai bahwa undang-undang mengamanatkan Pilkada sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat untuk memilih Kepala Daerah secara langsung dan demokratis. Dengan demikian, pemilihan kepala daerah harus menjamin terwujudnya kekuasaan tertinggi di tangan rakyat. Selain itu, Mahkamah Konstitusi menimbang perumusan norma Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015, yang mengharuskan adanya lebih dari satu pasangan calon tidak memberikan solusi, yang menyebabkan kekosongan hukum. Hal itu dapat berakibat pada tidak dapat diselenggarakannya Pilkada. Jadi, syarat mengenai jumlah pasangan calon berpotensi mengancam kedaulatan dan hak rakyat untuk memilih.

Dari pertimbangan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut maka dapat diberikan pemahaman bahwa suatu negara yang berdasarkan sistem demokrasi, Pertama, demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang harus mempunyai unsur-unsur ataupun elemen-elemen yang saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan. Kedua, orang-orang yang memegang kekuasaan atas nama demokrasi

dapat mengambil keputusan untuk menetapkan dan menegakkan hukum. Ketiga, kekuasaan untuk mengatur dalam bentuk aturan hukum tersebut diperoleh dan dipertahankan melalui pemilihan umum yang bebas dan diikuti oleh sebagian besar warga negara dewasa dari suatu negara. Sehingga berdasarkan pada tiga ciri-ciri umum tersebut, maka suatu negara demokrasi mempunyai pemahaman utama yang meliputi hakikat, proses dan tujuan dari demokrasi.³⁴⁷

Adapun pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 100/PUU-XIII/2015 yang berkaitan dengan eksistensi calon tunggal Kepala Daerah sebagai berikut:³⁴⁸

1. Menimbang bahwa Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menyatakan, “*Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.*” Makna kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi. Kedaulatan atau kekuasaan tertinggi tersebut, menurut Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat maka Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota (yang selanjutnya disebut Pemilihan Kepala Daerah) haruslah menjamin terwujudnya kekuasaan tertinggi yang berada di tangan rakyat itu.

³⁴⁷ Saifudin, *Partisipasi Publik...*, Op.Cit, hlm. 13

³⁴⁸ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015, hlm. 38

Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, sebagai Undang-Undang yang mengatur Pemilihan Kepala Daerah, harus menjamin terlaksana atau terselenggaranya kekuasaan tertinggi yang berada di tangan rakyat itu sesuai dengan amanat UUD 1945.

2. Menimbang, selain harus ada jaminan bahwa Pemilihan Kepala Daerah sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat dapat diselenggarakan, Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 juga mengamanatkan bahwa kepala daerah harus dipilih secara demokratis. Kata “dipilih” menunjukkan adanya kontestasi dan kontestasi itu harus diselenggarakan secara demokratis. Dalam konteks Pemilihan Kepala Daerah, salah satu ukuran kontestasi yang demokratis itu adalah penyelenggaraannya harus menjamin tersedianya ruang atau peluang bagi rakyat untuk memanifestasikan kedaulatannya dalam melaksanakan haknya, dalam hal ini baik hak untuk memilih maupun hak untuk dipilih. Dengan kata lain, keharusan terselenggaranya Pemilihan Kepala Daerah sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat itu harus disertai dengan jaminan bahwa pemilihan tersebut diselenggarakan dalam kontestasi yang demokratis dimana hak rakyat selaku pemegang kedaulatan, baik hak untuk dipilih maupun hak untuk memilih, tidak boleh dikesampingkan atau diabaikan, lebih-lebih ditiadakan.³⁴⁹
3. Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana diuraikan pada paragraf di atas serta dihubungkan dengan permohonan *a quo*, pertanyaan yang selanjutnya harus dipertimbangkan oleh Mahkamah adalah apakah

³⁴⁹ *Ibid.*

Undang Undang Nomor 8 Tahun 2015 telah menjamin dapat dilaksanakannya Pemilihan Kepala Daerah dengan semangat demokrasi yang menempatkan hak rakyat selaku pemegang kedaulatan sebagai pertimbangan utama, baik hak untuk dipilih maupun hak untuk memilih, sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945 Mahkamah akan mempertimbangkan konteksnya dengan permohonan *a quo* melalui penafsiran sistematis terhadap norma Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang dimohonkan pengujian. Dengan cara demikian, akan sekaligus dapat ditemukan maksud pembentuk Undang-Undang yang dirumuskan dalam norma Undang-Undang yang dimohonkan pengujian dalam permohonan *a quo*.

Adapun norma Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang dimohonkan pengujian adalah sebagai berikut:³⁵⁰

- a. Pasal 49 ayat (8): *Dalam hal hasil penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (7) menghasilkan pasangan calon yang memenuhi persyaratan kurang dari 2 (dua) pasangan calon, tahapan pelaksanaan Pemilihan ditunda paling lama 10 (sepuluh) hari.*
- b. Pasal 49 ayat (9): *KPU Provinsi membuka kembali pendaftaran pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur paling lama 3 (tiga) hari setelah penundaan tahapan sebagaimana dimaksud pada ayat (8).*
- c. Pasal 50 ayat (8): *Dalam hal hasil penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (7) menghasilkan pasangan calon yang memenuhi*

³⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 39

persyaratan kurang dari 2 (dua) pasangan calon, tahapan pelaksanaan pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota pemilihan ditunda paling lama 10 (sepuluh) hari.

- d. Pasal 50 ayat (9): *KPU Kabupaten/Kota membuka kembali pendaftaran pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota paling lama 3 (tiga) hari setelah penundaan tahapan sebagaimana dimaksud pada ayat (8).*
- e. Pasal 51 ayat (2): *Berdasarkan Berita Acara Penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KPU Provinsi menetapkan paling sedikit 2 (dua) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur dengan Keputusan KPU Provinsi.*
- f. Pasal 52 ayat (2): *Berdasarkan Berita Acara Penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KPU Kabupaten/Kota menetapkan paling sedikit 2 (dua) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota dengan Keputusan KPU Kabupaten/Kota.*
- g. Pasal 54 ayat (4): *Dalam hal pasangan berhalangan tetap sejak penetapan pasangan calon sampai pada saat dimulainya hari Kampanye sehingga jumlah pasangan calon kurang dari 2 (dua) orang, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota membuka kembali pendaftaran pengajuan pasangan calon paling lama 7 (tujuh) hari.*

- h. Pasal 54 ayat (5): *Dalam hal pasangan calon berhalangan tetap pada saat dimulainya Kampanye sampai hari pemungutan suara dan terdapat 2 (dua) pasangan calon atau lebih, tahapan pelaksanaan Pemilihan dilanjutkan dan pasangan calon yang berhalangan tetap tidak dapat diganti serta dinyatakan gugur.*
 - i. Pasal 54 ayat (6): *Dalam hal pasangan calon berhalangan tetap pada saat dimulainya Kampanye sampai hari pemungutan suara pasangan calon kurang dari 2 (dua) orang, tahapan pelaksanaan Pemilihan ditunda paling lama 14 (empat belas) hari.*
4. Menimbang bahwa setelah memperhatikan secara saksama rumusan norma UU 8/2015 yang dimohonkan pengujian sebagaimana diuraikan pada paragraf di atas secara sistematis tampak nyata kalau pembentuk Undang-Undang, di satu pihak, bermaksud bahwa dalam kontestasi Pemilihan Kepala Daerah setidaknya harus ada dua pasangan calon, di lain pihak, sama sekali tidak memberikan jalan keluar seandainya syarat paling kurang dua pasangan calon tersebut tidak terpenuhi. Dengan demikian, akan ada kekosongan hukum manakala syarat paling kurang dua pasangan calon tersebut tidak terpenuhi di mana kekosongan hukum demikian akan berakibat pada tidak dapat diselenggarakannya Pemilihan Kepala Daerah. Padahal, sebagaimana diuraikan di atas, Pemilihan Kepala Daerah merupakan pelaksanaan kedaulatan rakyat, sehingga kekosongan hukum demikian mengancam hak rakyat selaku pemegang kedaulatan, baik hak untuk dipilih

maupun hak untuk memilih, sebab rakyat menjadi tidak dapat melaksanakan hak dimaksud.³⁵¹

5. Menimbang, telah menjadi pendirian Mahkamah bahwa sebagai pengawal Konstitusi Mahkamah tidak boleh membiarkan terjadinya pelanggaran terhadap hak-hak konstitusional warga negara, sebagaimana salah satunya tercermin dalam pertimbangan hukum Putusan Nomor 1/PUUVIII/ 2010 yang menegaskan, antara lain, bahwa *“Mahkamah, sesuai dengan kewenangan konstitusionalnya, tidak akan membiarkan adanya norma dalam Undang Undang yang tidak konsisten dan tidak sesuai dengan amanat perlindungan konstitusional yang dikonstruksikan oleh Mahkamah”* (vide Putusan Mahkamah Nomor 1/PUU-VIII/2010, bertanggal 24 Februari 2011), lebih-lebih apabila pelanggaran demikian bersangkut-paut dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat yang membawa akibat luas sebab berdampak pada terganggunya pelaksanaan pemerintahan, dalam hal ini pemerintahan daerah. Dalam keadaan demikian, Mahkamah dituntut untuk memberikan jalan keluar dari kebuntuan yang ditimbulkan oleh UU 8/2015 yang dimohonkan pengujian ini.³⁵² Keadaan demikian telah menyebabkan KPU, yang dalam pandangan Mahkamah karena terdorong oleh panggilan tugas dan tanggung jawabnya, mengeluarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2015 (selanjutnya disebut Peraturan KPU Nomor 12/2015) guna mengatasi kebuntuan dimaksud. Namun demikian, terlepas dari persoalan bersesuaian atau tidaknya Peraturan KPU Nomor 12/2015 tersebut dengan Undang- Undang di atasnya, yang bukan merupakan kewenangan Mahkamah untuk memeriksa,

³⁵¹ *Ibid.*, hlm. 41

³⁵² *Ibid.*

mengadili, dan memutusnya, juga terlepas dari maksud baik yang melandasi tindakan KPU dengan menerbitkan Peraturan itu, telah terang bahwa Peraturan KPU itu pun tidak menyelesaikan persoalan tak terlaksananya hak rakyat untuk dipilih dan memilih. Sebab, Pasal 54 ayat (5) Peraturan KPU Nomor 12/2015 tersebut menyatakan, *“Dalam hal sampai dengan berakhirnya pembukaan kembali masa pendaftaran hanya terdapat 1 (satu) Pasangan Calon atau tidak ada Pasangan Calon yang mendaftar sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota menetapkan keputusan penundaan seluruh tahapan dan Pemilihan diselenggarakan pada Pemilihan serentak berikutnya;”* Dikatakan tidak menyelesaikan persoalan tak terlaksananya hak rakyat untuk dipilih dan memilih karena dua alasan. *Pertama*, penundaan ke Pemilihan serentak berikutnya sesungguhnya telah menghilangkan hak rakyat untuk dipilih dan memilih pada Pemilihan serentak saat itu. *Kedua*, andaikata pun penundaan demikian dapat dibenarkan, *quod non*, tetap tidak ada jaminan bahwa pada Pemilihan serentak berikutnya itu, hak rakyat untuk dipilih dan memilih akan dapat dipenuhi. Hal itu dikarenakan penyebab tidak dapat dipenuhinya hak rakyat untuk dipilih dan memilih itu tetap ada, yaitu ketentuan yang mempersyaratkan paling sedikit adanya dua Pasangan Calon dalam kontestasi Pemilihan Kepala Daerah.³⁵³

6. Menimbang bahwa dikarenakan terjadinya keadaan sebagaimana diuraikan pada paragraf di atas maka hal yang harus dipertimbangkan kemudian oleh Mahkamah adalah menemukan cara agar hak konstitusional warga negara yang sekaligus

³⁵³ *Ibid.*, hlm. 42

merupakan wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat itu, dalam hal ini hak untuk dipilih dan memilih dalam Pemilihan Kepala Daerah, tetap terpenuhi tanpa tersandera oleh syarat paling sedikit adanya dua pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dalam hubungan ini timbul pertanyaan, demi menjamin terpenuhinya hak konstitusional warga negara untuk dipilih dan memilih *in casu* dalam Pemilihan Kepala Daerah, apakah secara konstitusional dimungkinkan tetap dilakukan Pemilihan Kepala Daerah tanpa kehilangan sifat demokratisnya dalam hal hanya terdapat satu pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah? Secara tekstual, UUD 1945 tidak menyatakan apa pun dalam hubungan ini. Namun, sebagai Konstitusi negara demokrasi yang berdasar atas hukum, UUD 1945 menjamin pemenuhan hak-hak konstitusional warga negaranya. Guna Oleh karena itu, berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, menurut Mahkamah, adalah bertentangan dengan semangat UUD 1945 jika Pemilihan Kepala Daerah tidak dilaksanakan dan ditunda sampai pemilihan berikutnya sebab hal itu merugikan hak konstitusional warga negara, dalam hal ini hak untuk dipilih dan memilih, hanya karena tak terpenuhinya syarat paling sedikit adanya dua pasangan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah meskipun sudah diusahakan dengan sungguh-sungguh. Dengan kata lain, demi menjamin terpenuhinya hak konstitusional warga negara, pemilihan Kepala Daerah harus tetap dilaksanakan meskipun hanya terdapat satu pasangan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah walaupun sebelumnya telah diusahakan dengan sungguh-sungguh untuk mendapatkan paling sedikit dua pasangan calon.³⁵⁴

³⁵⁴ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015, hlm. 42

Namun, dalam hubungan ini, Mahkamah tidak sependapat dengan pandangan Pemohon yang meminta Mahkamah untuk memaknai bahwa frasa “setidaknya dua pasangan calon” atau “paling sedikit dua pasangan calon” yang terdapat dalam seluruh pasal yang dimohonkan pengujian dapat diterima dalam bentuk atau pengertian: Pasangan Calon Tunggal dengan Pasangan Calon Kotak Kosong yang ditampilkan pada Kertas Suara Sebab, *pertama*, Pemilihan Kepala Daerah yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon haruslah ditempatkan sebagai upaya terakhir, semata-mata demi memenuhi hak konstitusional warga negara, setelah sebelumnya diusahakan dengan sungguh-sungguh untuk menemukan paling sedikit dua pasangan calon; *kedua*, Pemilihan Kepala Daerah yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon, manifestasi kontestasinya lebih tepat apabila dipadankan dengan plebisit yang meminta rakyat (pemilih) untuk menentukan pilihannya apakah “Setuju” atau “Tidak Setuju” dengan pasangan calon tersebut, bukan dengan Pasangan Calon Kotak Kosong, sebagaimana dikonstruksikan oleh Pemohon. Apabila ternyata suara rakyat lebih banyak memilih “Setuju” maka pasangan calon dimaksud ditetapkan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih. Sebaliknya, apabila ternyata suara rakyat lebih banyak memilih “Tidak Setuju” maka dalam keadaan demikian pemilihan ditunda sampai Pemilihan Kepala Daerah serentak berikutnya. Penundaan demikian tidaklah bertentangan dengan konstitusi sebab pada dasarnya rakyatlah yang telah memutuskan penundaan itu melalui pemberian suara “Tidak Setuju” tersebut.³⁵⁵

³⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 43-44

Mekanisme demikian, menurut Mahkamah, lebih demokratis dibandingkan dengan menyatakan “menang secara aklamasi” tanpa meminta pendapat rakyat (pemilih) jika calon tidak memiliki pesaing, sebagaimana ditunjukkan dalam hasil studi Pemohon yang terjadi di berbagai negara seperti Amerika Serikat (dalam pemilihan anggota *House* dan Senat), di Inggris, Kanada, Skotlandia (untuk pemilihan anggota parlemen), Islandia (untuk pemilihan Presiden), dan Singapura (untuk pemilihan Presiden dan parlemen) [vide Permohonan halaman 18-19]. Penekanan terhadap sifat “demokratis” ini menjadi substansial karena, sebagaimana telah disinggung dalam pertimbangan sebelumnya, merupakan perintah konstitusi, dalam hal ini Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Dengan mekanisme sebagaimana diuraikan di atas, amanat konstitusi yang menuntut pemenuhan hak konstitusional warga negara, dalam hal ini hak untuk dipilih dan memilih, serta amanat agar Pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan secara demokratis dapat diwujudkan.³⁵⁶

Setelah kita membaca dari pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) Mahkamah Konstitusi yang begitu panjang tersebut maka penulis mencoba meringkas kembali agar kita lebih mudah memahaminya sebagai berikut;

1. Pemilihan Kepala Daerah, harus menjamin terlaksana atau terselenggaranya kekuasaan tertinggi yang berada di tangan rakyat karena rakyat yang berdaulat itu sesuai dengan amanat UUD 1945 Pasal 1 ayat (2).
2. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 juga mengamanatkan bahwa kepala daerah harus dipilih secara demokratis. menjamin tersedianya ruang atau peluang bagi

³⁵⁶ *Ibid.*

rakyat untuk memanifestasikan kedaulatannya dalam melaksanakan haknya, baik hak untuk memilih maupun hak untuk dipilih, sehingga tidak boleh dikesampingkan atau diabaikan, lebih-lebih ditiadakan.

3. Memberikan jalan keluar seandainya syarat paling kurang dua pasangan calon tersebut tidak terpenuhi. Sehingga akan ada kekosongan hukum manakala syarat paling kurang dua pasangan calon tersebut tidak terpenuhi yang berakibat pada tidak dapat diselenggarakannya Pemilihan Kepala Daerah.
4. Mahkamah sebagai pengawal Konstitusi sehingga Mahkamah tidak boleh membiarkan terjadinya pelanggaran terhadap hak-hak konstitusional warga negara, karena *Pertama*, penundaan ke Pemilihan serentak berikutnya sesungguhnya telah menghilangkan hak rakyat untuk dipilih dan memilih pada Pemilihan serentak saat itu. *Kedua*, tetap tidak ada jaminan bahwa pada Pemilihan serentak berikutnya itu, hak rakyat untuk dipilih dan memilih akan dapat dipenuhi karena ketentuan yang mempersyaratkan paling sedikit adanya dua Pasangan Calon dalam kontestasi Pemilihan Kepala Daerah.
5. Bertentangan dengan semangat Undang-Undang Dasar 1945 jika Pemilihan Kepala Daerah tidak dilaksanakan dan ditunda sampai pemilihan berikutnya. Sehingga tetap diselenggarakan dengan memilih pasangan calon tunggal melawan kotak kosong yaitu dengan memilih “Setuju” dan “tidak Setuju”. Apabila suara rakyat lebih banyak memilih “Setuju” maka pasangan calon dimaksud ditetapkan sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah terpilih. Sebaliknya, apabila suara rakyat lebih banyak memilih “Tidak Setuju” maka pemilihan ditunda sampai Pemilihan Kepala Daerah serentak

berikutnya. Penundaan demikian sudah tidak bertentangan dengan konstitusi sebab pada dasarnya rakyatlah yang telah memutuskan penundaan itu melalui pemberian suara “Tidak Setuju”. Menurut Mahkamah mekanisme tersebut lebih demokratis dibandingkan dengan menyatakan “menang secara aklamasi” tanpa meminta pendapat rakyat (Pemilihan Kepala Daerah) jika calon tidak memiliki pesaing. Dengan catatan telah diupayakan dengan sungguh-sungguh untuk menjaring calon Kepala Daerah.

Terhadap permohonan pemohon Majelis Mahkamah memberikan Konklusi sebagai berikut:³⁵⁷

- a. Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*.
- b. Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*.
- c. Pokok permohonan dikabulkan untuk sebagian.

Adapun Amar putusan Mahkamah secara utuh dan menyeluruh adalah sebagai berikut:³⁵⁸

1. Menyatakan Pasal 49 ayat (9) 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 Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang

³⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 47

³⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 47-50

tidak dimaknai mencakup pengertian *“termasuk menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur peserta Pemilihan dalam hal setelah jangka waktu 3 (tiga) hari dimaksud terlampaui namun tetap hanya ada 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur”*.

2. Menyatakan Pasal 49 ayat (9) 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 Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai mencakup pengertian *“termasuk menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur peserta Pemilihan dalam hal setelah jangka waktu 3 (tiga) hari dimaksud terlampaui namun tetap hanya ada 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur”*.³⁵⁹
3. Menyatakan Pasal 50 ayat (9) 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 Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) bertentangan dengan

³⁵⁹ *Ibid.*

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai mencakup pengertian *“termasuk menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota peserta Pemilihan dalam hal setelah jangka waktu 3 (tiga) hari dimaksud terlampaui namun tetaphanya ada 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupatiserta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota”*.

4. Menyatakan Pasal 50 ayat (9) 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 Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai mencakup pengertian *“termasukmenetapkan 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupatiserta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota peserta Pemilihan dalam hal setelah jangka waktu 3 (tiga) haridimaksud terlampaui namun tetap hanya ada 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota”*.³⁶⁰

5. Menyatakan Pasal 51 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan

³⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 48

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai mencakup “*menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur dalam hal hanya terdapat 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur*”.

6. Menyatakan Pasal 51 ayat (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 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai mencakup “*menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur dalam hal hanya terdapat 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur*”.³⁶¹
7. Menyatakan Pasal 52 ayat (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 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang

³⁶¹ *Ibid.*, hlm. 49

(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai mencakup “*menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota dalam hal hanya terdapat 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota*”.

8. Menyatakan Pasal 52 ayat (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 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai mencakup “*menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota dalam hal hanya terdapat 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota*”.³⁶²

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 diambil keputusannya secara musyawarah mufakat oleh Majelis Hakim Mahkamah antara lain diketuai oleh Arif Hidayat, beranggotakan: Anwar Usman, Patrialis Akbar, I

³⁶² *Ibid.*, hlm. 50

Dewa Gede Palguna, Suhartoyo, Wahiddudin Adams, Maria Farida Indrati, Aswanto, Manahan M.P Sitompul. Dalam putusan ini ada yang berbeda pendapat yaitu salah satu anggota Majelis Hakim Mahkamah yang bernama Patrialis Akbar, yang sependapat dengan DPR dan Pemerintah.

Patrialis berpendapat demi terpenuhinya keadilan maka setiap kontestasi termasuk kontestasi suksesi politik sekurang-kurangnya harus diikuti dua kontestan. Berikut ini 12 butir pertimbangannya;³⁶³

1. Berdasarkan UU 42/2008, UU 15/2011, UU 8/2012, UU 8/2015 Serta pengertian Pemilihan dalam *Black's law Dictionary* bahwa prinsip asas Pemilihan adalah Luber dan Jurdil.
2. Di dalam pemilihan tersebut yang dipilih adalah subjek hukum, yaitu pasangan calon.
3. Pilkada bukan referendum, sehingga tidak bisa pemilih dihadapkan kepada setuju atau tidak setuju.
4. Khawatir akan terjadi liberalisasi di mana pemilik modal akan membeli parpol-parpol pengusul Pilkada
5. Seharusnya calon independen yang dipermudah sehingga memungkinkan adanya calon tunggal sangat tipis.
6. Agar parpol secara dini mempersiapkan calon pasangan calon sebagai bentuk rekrutmen politik.
7. Apabila pasangan calon yang diajukan adalah tokoh sejati, maka petahana akan bisa terkalahkan. Jadi tak perlu khawatir petahana tidak terkalahkan.
8. UU aquo telah memberikan jalan keluar sebab jika hanya satu paslon maka pelaksanaan pilkada ditunda.
9. Tahapan Pilkada sudah berjalan sehingga tahapan tidak bisa terganggu karena tahapan tersebut satu kebaruan.
10. Penyelenggara Pemilu KPU, BAWASLU dan DKPP tidak akan bisa memberlakukan secara adil kepada kontestan karena hanya satu pasangan calon.
11. Di dalam sejarah perubahan UUD maupun dalam UUD 1945 serta seluruh UU tidak ada pemilihan dilakukan dengan model *uncontested election*.
12. Pilkada dengan satu pasangan calon merupakan pilihan semu saja.

³⁶³ Tersedia <http://news.metrotvnews.com/read/2015/09/30/436211/ini-disenting-opinion-patrialis-akbar-soal-calon-tunggal-pilkada?q=Search...> Diakses pada 5 Juli 2017

Dari semua uraian diatas, maka penulis berpendapat bahwa Mahkamah Konstitusi sudah tepat dengan pertimbangan hukum dalam mengeluarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 Tentang Pemilihan Kepala Daerah, karena Pilkada merupakan sarana dalam mewujudkan sistem demokrasi sehingga dalam penyelenggaraannya harus menjamin tersedianya ruang dan peluang bagi rakyat seluas-luasnya, oleh karena Pilkada merupakan manifestasi dan representasi dari kedaulatan rakyat untuk melaksanakan hak-hak yang dimiliki, artinya rakyat berhak untuk memilih dan dipilih secara konstitusional.

Kemudian dalam hal ini Pilkada sebagai sarana demokrasi akan memberikan kesempatan kepada rakyat selaku warga negara untuk melakukan hak dan kewajiban politiknya dalam bernegara, demokrasi akan memberikan kesempatan untuk; *pertama*, partisipasi yang efektif, *kedua*, persamaan dalam memberikan suara, *ketiga*, mendapatkan pemahaman yang jernih, *keempat*, melaksanakan pengawasan akhir terhadap agenda, *kelima*, pencakupan orang dewasa, oleh karena itu adanya konsekuensi-konsekuensi ini akan memberikan ukuran-ukuran dalam melihat berbagai negara yang mengklaim sebagai negara demokrasi. Jadi, ketika kesempatan-kesempatan yang merupakan konsekuensi dari ukuran umum negara demokrasi ini tidak dilaksanakan dengan baik maka negara tersebut tidak dapat dikualifikasikan sebagai negara demokrasi.³⁶⁴

³⁶⁴ Saifudin, *Op.Cit.*, hlm. 15

C. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 Terhadap Eksistensi Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2017

Putusan adalah suatu pernyataan yang dibuat oleh hakim sebagai pejabat negara yang telah diberikan wewenang untuk itu, yang diucapkan/dibacakan dalam suatu persidangan yang bertujuan untuk menyelesaikan atau mengakhiri suatu perkara atau sengketa yang terjadi di antara para pihak. Idealnya, suatu putusan pada pokoknya haruslah mengandung “*idee des recht*” atau cita hukum yang meliputi unsur keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan. Dalam memutuskan suatu perkara, hakim harus memberikan putusan secara objektif dengan selalu memunculkan suatu penemuan-penemuan hukum baru (*recht vinding*).³⁶⁵

Putusan Mahkamah Konstitusi dalam rangka pengujian undang-undang adalah bersifat *declaratoir constitutief*, artinya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menciptakan atau meniadakan satu keadaan hukum baru atau membentuk hukum baru sebagai *negative legislator*. Yang disebut Hans Kelsen adalah melalui satu pernyataan. Sifat *declaratoir* tidak membutuhkan satu aparat yang melakukan pelaksanaan putusan hakim Mahkamah Konstitusi.³⁶⁶

Putusan Mahkamah Konstitusi sejak diucapkan di hadapan sidang terbuka untuk umum, dapat mempunyai 3 kekuatan, yaitu 1. Kekuatan mengikat 2. Kekuatan pembuktian 3. Kekuatan eksekutorial. Jenis kekuatan putusan yang demikian dikenal dalam teori hukum acara perdata pada umumnya dan hal ini

³⁶⁵ Maruarar Siahaan, *Op.Cit.*, hlm. 201 Lihat juga Soedikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta 1999, hlm. 175

³⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 212

dapat juga diterapkan dalam hukum acara Mahkamah Konstitusi. Berikut penjelasan selengkapnya:³⁶⁷

1. Kekuatan Mengikat

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili perkara konstitusi dalam tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final. Artinya bahwa putusan Mahkamah Konstitusi langsung memperoleh kekuatan hukum yang dapat ditempuh. Putusan sebagai perbuatan hukum pejabat negara menyebabkan pihak-pihak dalam perkara tersebut akan terikat pada putusan yang dimaksud yang telah menetapkan apa yang menjadi hukum, baik dengan mengubah keadaan hukum yang lama maupun dengan sekaligus menciptakan keadaan hukum baru. Pihak-pihak terikat ada putusan tersebut juga dapat diartikan sebagai pihak-pihak yang akan mematuhi perubahan keadaan hukum yang tercipta akibat putusan tersebut dan melaksanakannya. Putusan mengikat Mahkamah Konstitusi tentu sangat berbeda dengan putusan pengadilan biasa, tidak hanya meliputi pihak-pihak berperkara (*inter partes*), yaitu pemohon, pemerintah, DPR/DPRD ataupun pihak terkait yang diizinkan memasuki proses perkara, tetapi juga putusan tersebut juga mengikat bagi semua orang, lembaga negara dan badan hukum dalam wilayah Republik Indonesia. Selain itu berlaku sebagai hukum sebagaimana hukum diciptakan pembuat undang-undang. Hakim Mahkamah Konstitusi dikatakan sebagai *negatif legislator* yang putusannya bersifat *erga omnes*, yang ditujukan pada semua orang.

³⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 214-216

2. Kekuatan Pembuktian

Pasal 60 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi menentukan bahwa materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian dalam undang-undang yang telah diuji, tidak dapat dimohonkan untuk diuji kembali. Dengan demikian adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang telah menguji satu dengan undang-undang, merupakan alat bukti yang dapat digunakan bahwa telah diperoleh satu kekuatan pasti (*gezag van gewijsde*). Dikatakan kekuatan pasti atau *gezag van gewijsde* tersebut bisa bersifat negatif dan positif. Kekuatan pasti satu putusan secara negatif diartikan bahwa hakim tidak boleh lagi memutus perkara permohonan yang sebelumnya pernah diputus, sebagaimana disebut dalam pasal 60 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi. Dalam hukum perdata, hal demikian diartikan hanya jika diajukan pihak yang sama dengan pokok perkara yang sama. Dalam perkara konstitusi yang putusannya bersifat *erga omnes*, maka permohonan pengujian yang menyangkut materi yang sama yang sudah pernah diputus tidak dapat lagi diajukan untuk diuji oleh siapapun. Putusan Mahkamah Konstitusi yang telah berkekuatan tetap demikian dapat digunakan sebagai alat bukti dengan kekuatan pasti secara positif bahwa apa yang diputus oleh hakim dianggap telah benar, pembuktian sebaliknya tidak diperkenankan.

3. Kekuatan Eksekutorial

Sebagai satu perbuatan hukum pejabat negara yang dimaksudkan untuk mengakhiri sengketa yang akan meniadakan atau menciptakan hukum yang baru, maka tentu saja diharapkan bahwa putusan tersebut tidak hanya merupakan kata-kata mati di atas kertas sebagai putusan hakim, setiap orang kemudian akan

berbicara bagaimana pelaksanaannya dalam kenyataan. Akan tetapi, sebagaimana telah disinggung di atas berbeda dengan putusan hakim biasa, maka satu putusan yang mengikat para pihak dalam perkara perdata memberi hak pada pihak yang memenangkan untuk meminta putusan tersebut dieksekusi jika menyangkut penghukuman atas pihak yang kalah untuk melakukan sesuatu atau membayar sejumlah uang, dalam hal ini demikian dikatakan bahwa putusan yang telah berkekuatan tetap mempunyai kekuatan eksekutorial, yaitu agar putusan dilaksanakan, dan jika perlu dengan kekuatan paksa (*met sterke arm*).³⁶⁸

Dalam hal pengambilan keputusan, putusan diambil dalam rapat permusyawaratan hakim (RPH). Dalam proses pengambilan putusan, setiap Hakim Konstitusi wajib menyampaikan pertimbangan atau pendapat tertulis terhadap permohonan putusan harus diupayakan semaksimal mungkin diambil dengan cara musyawarah untuk mufakat. Apabila tidak dapat dicapai mufakat, musyawarah ditunda sampai RPH berikutnya.³⁶⁹ Selanjutnya dalam hal memberikan putusan Mahkamah Konstitusi akan memberikan putusan Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Setiap putusan Mahkamah Konstitusi harus memuat:³⁷⁰ a. Kepala putusan yang berbunyi: “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” b. Identitas pihak, dalam hal ini terutama adalah identitas pemohon dan termohon (jika dalam perkara dimaksud terdapat pihak termohon), baik prinsipal maupun kuasa hukum c. Ringkasan permohonan; d. Pertimbangan terhadap fakta yang terungkap dalam persidangane.

³⁶⁸ *Ibid.*

³⁶⁹ Pasal 45 Undang-Undang No. 24 Tahun 2003

³⁷⁰ Pasal 48 Undang-Undang No. 24 Tahun 2003

Pertimbangan hukum yang menjadi dasar putusan f. Amar putusan; dan g. Hari, tanggal putusan, nama hakim konstitusi, dan panitera.

Berkaitan dengan eksistensi calon tunggal Kepala Daerah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015, penulis terlebih dahulu menjelaskan mengenai Kepala Daerah sebagai pimpinan daerah. Dalam Pasal 24 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan sebagai berikut;³⁷¹

1. Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut Kepala Daerah.
2. Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut Bupati, dan untuk kota disebut Walikota.
3. Kepala Daerah sebagaimana di maksud pada ayat (1) dibantu oleh satu Wakil Kepala Daerah.
4. Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) untuk provinsi disebut Wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut Wakil Bupati, dan untuk kota disebut Wakil Walikota.
5. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan (3) dipilih dalam salah satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

³⁷¹ Lihat Pasal 24 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Selain itu tugas-tugas Kepala Daerah menurut ketentuan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang di antaranya :³⁷²

1. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah, berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD
2. Mengajukan rancangan Perda
3. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD
4. Menyusun dan memajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama.
5. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah
6. Mewakili daerahnya di dalam dan diluar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
7. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kepala Daerah tentu mempunyai posisi yang sangat penting setelah melihat dari uraian ketentuan undang-undang tersebut sebagai lembaga eksekutif pemerintahan di daerah, Sebagus apapun sebuah negara yang ditata secara demokratis, tidak akan dianggap benar-benar demokratis manakala pemimpin-pemimpinnya tidak dipilih secara bebas oleh rakyatnya sendiri. Pemilihan selalu dijadikan tolak ukur untuk menentukan sebuah negara demokratis atau tidak. Demokrasi memang tidak semata-mata ditentukan oleh ada tidaknya pemilihan

³⁷² Pasal 25 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

oleh rakyat atas pemimpin-pemimpinnya. Pemilihan memerlukan perangkat lain untuk mendukung proses pemilihan.³⁷³

Berkaitan dengan proses Pemilihan Kepala Daerah secara umum dikatakan bahwa pemilihan Kepala Daerah secara langsung lebih demokratis. Setidaknya ada dua alasan mengapa gagasan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung dianggap perlu. *Pertama*, untuk lebih membuka pintu bagi tampilnya Kepala Daerah yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat sendiri. *Kedua*, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan. Praktik selama berlaku Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menunjukkan bahwa pemilihan melalui DPRD sering kali berseberangan dengan kehendak mayoritas rakyat di daerah. DPRD punya tafsir sendiri terhadap aspirasi masyarakat bahkan penyelewengan pun tidak jarang terjadi, dan berbagai cara “terlarang” pun ditempuh misalnya yaitu dengan pemalsuan identitas calon, *money politic*, *mark up suara* dan lain-lain.³⁷⁴

Dalam pemilihan Kepala Daerah 2017 eksistensi Calon Tunggal semakin nyata terjadi, dengan dibuktikan dengan fenomena beberapa daerah yang mempunyai satu pasangan calon Kepala Daerah, pada Pilkada serentak tahun 2015 untuk pertama kali dilaksanakan, Calon Tunggal hanya terdapat di tiga daerah yaitu Kabupaten Tasikmalaya, Kabupaten Blitar, dan Kabupaten Timor Tengah Utara. Sementara di Pilkada serentak 2017 terdapat 9 Calon Tunggal yang

³⁷³ Ni'matul Huda, *Otonomi...*, *Op.Cit.*, hlm. 204

³⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 205

akan melawan kotak kosong. Semuanya merupakan petahana (*incumbent*).

Adapun daftar calon tunggal Pilkada serentak sebagai berikut:³⁷⁵

1. Umar Zunaidi Hasibuan dan Oki Doni Siregar merupakan pasangan calon petahana di Kota Tebing Tinggi, Sumatera Utara. Mereka diusung oleh NasDem, Demokrat, Hanura, Gerindra, PKB, Golkar, PDIP, dan PPP.
2. Umar Ahmad dan Fauzi Hasan merupakan calon bupati dan wakil bupati yang juga petahana di Tulang Bawang Barat, Lampung. Ada pun partai pengusung mereka yakni PKS, Demokrat, PPP, PDIP, Gerindra, Golkar, PAN, PKB, Hanura, dan NasDem.
3. Haryanto merupakan calon bupati yang juga petahana di Pati, Jawa Tengah. Sementara itu Saiful Arifin merupakan seorang pengusaha. Haryanto memilih berpasangan dengan Arifin ketimbang dengan wakilnya saat ini, Budiyo. Haryanto dan Arifin diusung oleh PDIP, Gerindra, PKS, PKB, Demokrat, Golkar, Hanura, dan PPP untuk Pilkada Kabupaten Pati, Jawa Tengah.
4. Karolin Margret Natasa merupakan anggota DPR asal PDIP. Dia meraih suara tertinggi tingkat nasional pada Pileg 2014. Sementara itu Herculanus Heriadi merupakan mantan Bupati Landak, Kalimantan Barat periode 2011-2016. Karolin dan Herculanus menjadi pasangan calon bupati dan wakil bupati tunggal untuk Kabupaten Landak, Kalimantan Barat dengan diusung PDIP, Demokrat, PKB, Golkar, Hanura, NasDem, Gerindra, dan PAN.
5. Samsu Umar Abdul Samiun merupakan calon bupati yang juga petahana di Kabupaten Buton, Sulawesi Tenggara. Kini Samsu sudah ditetapkan sebagai tersangka oleh KPK, namun statusnya tetap calon tunggal di Pilkada Buton. Samsu kembali berpasangan dengan La Bakry untuk Pilkada Buton 2017 dengan diusung oleh PKB, PKS, NasDem, PAN, Demokrat, Golkar, dan PBB.
6. Tuasikal Abua dan Martlatu Leleury merupakan calon bupati dan wakil bupati yang juga petahana di Maluku Tengah. Mereka menjadi calon tunggal dengan diusung oleh Gerindra, Golkar, Hanura, Demokrat, Nasdem, PAN, PBB, dan PDIP.
7. Benhur Tomi Mano merupakan calon wali kota yang juga petahana di Jayapura. Dia didampingi oleh Rustan Saru yang merupakan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) dan juga Ketua PAN Kota Jayapura. Mereka menjadi calon tunggal dengan diusung oleh PKB, Hanura, PAN, NasDem, Golkar, PDIP, dan Gerindra.
8. Gabriel Asem adalah calon bupati Tambrauw, Papua Barat, yang juga petahana. Dia didampingi oleh Mesak Metusala Yekwam menjadi calon tunggal dengan diusung oleh NasDem, PDIP, Golkar, Demokrat, Gerindra, PKS, PKB, dan Hanura.
9. Lamberthus Jitmau dan Pahima Iskandar merupakan calon wali kota dan wakil wali kota Sorong, Papua Barat yang juga petahana. Mereka menjadi calon tunggal di Pilkada serentak 2017 dengan diusung Golkar, Demokrat, PDIP, PAN, NasDem, Gerindra, Hanura, dan PKB.

³⁷⁵ Tersedia <https://pilkada2017.kpu.go.id/> Diakses 18 Februari 2017

Dengan fenomena tersebut maka dapat disimpulkan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 memberikan solusi dan memecahkan atau memutus kebuntuan yang pada awal dilaksanakan Pilkada serentak terjadi polemik. Dengan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut pula, calon tunggal tetap dapat mengikuti Pilkada serentak, yaitu KPU akan menyediakan gambar kosong di sebelah foto calon tunggal dalam kertas suara, yaitu dengan memilih “setuju” dan “tidak setuju”. Di lain pihak keberhasilan Mahkamah Konstitusi dengan mengeluarkan keputusan Mahkamah Konstitusi dalam memecah kebuntuan pada Pilkada serentak ternyata justru menjadi buah simalakama yang dapat memberangus sendi-sendi demokrasi Indonesia. Ketentuan calon tunggal ini dapat dimanfaatkan oleh beberapa bakal calon Kepala Daerah dengan menguasai seluruh dukungan dan suara partai politik di daerahnya. Sehingga, tidak ada partai politik yang dapat mengusung pasangan calon kepala daerah lain. semisal ada bakal calon lain yang berminat menjadi kepala daerah, diprediksi akan kesulitan mencari kendaraan (partai politik) yang akan mengusungnya. Sementara, maju lewat jalur perseorangan (*independent*) dengan syarat dan ketentuan yang begitu berat bukanlah menjadi jaminan sebagai alternatif.

Sehingga berkaitan dengan hal tersebut penulis kiranya berharap;

1. Agar tetap mempertahankan syarat minimal dua pasangan calon, dengan beberapa solusi perbaikan agar tidak terjadi kebuntuan dan tidak menimbulkan kontroversi dari segi hukum maupun politik. Karena sebetulnya bila calon Kepala Daerah terdapat dua pasangan calon Kepala Daerah atau

bahkan lebih maka masyarakatlah yang akan diuntungkan, karena pada pokoknya sistem demokrasi merupakan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

2. Dilakukan kajian kembali tentang syarat pasangan calon yang ingin maju melalui jalur perseorangan sehingga meringankan syarat calon perseorangan. Dengan adanya calon perseorangan ini, maka seluruh masyarakat sebagai warga negara yang berniat sepenuhnya untuk mengabdikan menjadi Kepala Daerah tidak tersandera ketentuan undang-undang yang mengatur untuk dapat mencari kendaraan politik sehingga dapat menjadi calon Kepala Daerah melalui jalur perseorangan. Dewasa ini meskipun undang-undang Pilkada membuka selebar-lebarnya untuk memungkinkan maju melalui jalur perseorangan namun syarat dan ketentuannya sangat sulit direalisasikan.
3. Sebagai institusi yang terlibat langsung dalam Pilkada, maka Komisi Pemilihan Umum harus membuat regulasi aturan-aturan yang dapat mengakomodir pelaksanaan Pilkada yang hanya melibatkan satu pasangan calon tunggal yang nantinya dapat dimusyawarahkan kepada Pemerintah Republik Indonesia sebelum diajukan kepada DPR RI, agar kedepan polemik tentang pengaturan Pilkada tersebut tidak terjadi.
4. Diturunkan ambang batas untuk mengusung Kepala Daerah agar setiap partai yang mempunyai kursi di DPRD dapat mengusungnya sendiri tanpa harus berkoalisi, tetapi penulis tetap setuju pada kontestasi Pilpres, penulis sepakat dengan *Presidential Threshold*.

5. Partai Politik yang tidak mengusung satu kadernya untuk maju dalam kontestasi Pilkada agar dibuatkan payung hukum yaitu tidak boleh mengikuti Pilkada pada periode berikutnya. Hal tersebut dapat menjadi solusi yang tepat karena partai politik adalah salah satu garda terdepan dalam era negara demokrasi. Oleh karena itu, kita berharap agar elite-elite partai tetap berpijak dan berorientasi pada kepentingan bangsa dan negara jangka panjang khususnya terhadap masyarakat. Selama ini seolah masyarakat hanya dibutuhkan pada saat Pilkada saja, setelah itu masyarakat tidak diperhatikan kesejahteraan dan kemakmurannya.

Meriam Budiharjo dalam bukunya *Dasar-dasar Ilmu Politik*, yang penulis kutip kembali bahwa partai politik mempunyai fungsi sebagai berikut :³⁷⁶

- a. Partai politik sebagai sarana komunikasi politik

Fungsi ini terkait erat dengan peranan partai politik sebagai penghubung antara rakyat dan Pemerintah. Dalam hal ini suatu partai politik dituntut untuk mampu komunikasi vertikal. Tetapi untuk itu, partai politik hendaknya mampu menjadi wahana berlangsungnya komunikasi horizontal yang dimaksud adalah antar warga atau antar kelompok dalam masyarakat.

- b. Partai politik sebagai sarana sosialisasi politik

Partai politik juga memainkan peranan sebagai instrumen sosialisasi politik. Dengan sosialisasi politik yang dimaksud proses yang memungkinkan seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena-fenomena politik yang pada umumnya berlaku dalam masyarakat dimana dia berada.

³⁷⁶ Rafael-Raga, Maran, *Op.Cit*, hlm. 87

Proses ini juga disebut sebagai pendidikan politik yang berlangsung secara bertahap mulai kanak-kanak hingga masa dewasa.

c. Partai politik sebagai sarana rekrutmen politik

Partai politik berfungsi sebagai sarana *political recruitment*, rekrutmen politik. Tanpa rekrutmen politik, suatu partai tidak akan mendapatkan anggota atau tokoh-tokoh yang dapat diandalkan dalam berbagai kegiatan politik. Dengan rekrutmen tersebut upaya partai politik untuk mengajak orang-orang yang berbakat untuk terlibat aktif dalam kegiatan politik sebagai anggota.

d. Partai politik sebagai sarana pembenes konflik

Dalam kehidupan masyarakat demokratis, persaingan dan perbedaan pendapat dalam masyarakat merupakan hal yang wajar. Perbedaan dan persaingan dalam bentuk apapun bisa menjadi sumber konflik, baik antar individu maupun antar kelompok. Jika terjadi konflik, maka merupakan tugas partai politik untuk mengatasinya.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari uraian di atas maka dapat ditarik beberapa kesimpulan dari penelitian ini, yaitu;

1. Dasar Pertimbangan Hukum (*Ratio Decidendi*) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015.

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa norma hukum Pasal 49-52 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 adalah inkonstitusional karena menghambat pelaksanaan Pilkada dengan hanya satu pasangan calon. Mahkamah Konstitusi menjamin agar hak konstitusional warga negara yang sekaligus wujud kedaulatan rakyat yaitu hak untuk dipilih dan memilih dalam Pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara demokratis. Atas dasar tersebut Mahkamah Konstitusi menyatakan ada kekosongan hukum manakala syarat paling kurang dua pasangan calon tersebut tidak terpenuhi yang berakibat pada tidak dapat diselenggarakannya Pemilihan Kepala Daerah dan bertentangan dengan semangat Undang-Undang Dasar 1945.

2. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 Terhadap Eksistensi Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2017.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 tersebut telah membawa implikasi yuridis membentuk norma hukum terhadap pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah yaitu dengan mengakomodasi calon tunggal dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah, maka harus tetap

dilaksanakan dengan syarat dan ketentuan tertentu. Mahkamah Konstitusi memberikan solusi dan memecahkan masalah terkait eksistensi calon tunggal, dengan catatan telah diusahakan dengan sungguh-sungguh untuk terpenuhi syarat paling sedikit dua pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pemilihan dilakukan dengan cara menyatakan “setuju” atau “tidak setuju” dalam kotak suara. Apabila pilihan “Setuju” memperoleh suara terbanyak maka pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dimaksud ditetapkan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih, sedangkan apabila pilihan “Tidak Setuju” memperoleh suara terbanyak maka pemilihan ditunda sampai Pemilihan Kepala Daerah serentak berikutnya. Hal tersebut tidak menghilangkan esensi demokrasi karena rakyat sudah memilih tanpa menghilangkan hak konstitusional warga.

B. Saran

1. Agar tetap mempertahankan syarat minimal dua pasangan calon, dengan beberapa solusi perbaikan agar tidak terjadi kebuntuan dan tidak menimbulkan kontroversi dari segi hukum maupun politik. Karena sebetulnya bila calon Kepala Daerah terdapat dua pasangan calon Kepala Daerah maka masyarakatlah yang akan diuntungkan
2. Dilakukan kajian kembali tentang syarat pasangan calon yang ingin maju melalui jalur perseorangan sehingga meringankan syarat calon perseorangan. Dengan adanya calon perseorangan ini, maka seluruh masyarakat sebagai warga negara yang berniat sepenuhnya untuk mengabdikan menjadi Kepala Daerah tidak tersandera ketentuan undang-undang yang mengatur untuk dapat

mencari kendaraan politik sehingga dapat menjadi calon Kepala Daerah melalui jalur perseorangan.

3. Sebagai institusi yang terlibat langsung dalam Pilkada, maka Komisi Pemilihan Umum harus membuat regulasi aturan-aturan yang dapat mengakomodir pelaksanaan Pilkada yang hanya melibatkan satu pasangan calon tunggal yang nantinya dapat dimusyawarahkan kepada Pemerintah Republik Indonesia sebelum diajukan kepada DPR RI, agar kedepan polemik tentang pengaturan Pilkada tersebut tidak terjadi.
4. Diturunkan ambang batas untuk mengusung Kepala Daerah agar setiap partai yang mempunyai kursi di DPRD dapat mengusungnya sendiri tanpa harus berkoalisi, tetapi penulis tetap setuju pada kontestasi Pilpres, penulis sepakat dengan *Presidential Treshold*.
5. Partai Politik yang tidak mengusung satu kadernya untuk maju dalam kontestasi Pilkada agar dibuatkan payung hukum yaitu tidak boleh mengikuti Pilkada pada periode berikutnya. Hal tersebut dapat menjadi solusi yang tepat karena partai politik adalah salah satu garda terdepan dalam era negara demokrasi. Oleh karena itu, kita berharap agar elite-elite partai tetap berpijak dan berorientasi pada kepentingan bangsa dan negara jangka panjang khususnya terhadap masyarakat. Selama ini seolah masyarakat hanya dibutuhkan pada saat Pilkada saja, setelah itu masyarakat tidak diperhatikan kesejahteraan dan kemakmurannya.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum Dan Demokrasi di Indonesia*, Cetakan II, Pustaka Pelajar, Yogyakarta 2015
- Afan Gaffar, *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta 2006
- Andy Ramses M., Dkk, Editor, *Politik Dan Pemerintahan Indonesia*, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, Jakarta 2009
- Andrey Heywood, *Politik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta 2013
- Azyumardi Azra, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Cetakan I, Edisi Revisi, Kencana Prenada Media Group, Jakarta 2000
- B. Hestu Cipto Handoyo, *Otonomi Daerah, Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta 1998
- _____, *Hukum Tata Negara Indonesia Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta 2009
- Bahrul Elmi, *Keuangan Pemerintah Daerah Otonom di Indonesia*, UI Press, Jakarta 2002
- Bambang Sutiyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta 2005
- B.N. Marbun, *DPRD Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta 2006
- Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Hak-hak Asasi Manusia*, Liberty, Yogyakarta 2000
- Dahlan Thalib dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta 2008
- Firmanzah, *Mengelola Partai Politik Komunikasi Dan Positioning Ideologi Politik Di Era Demokrasi*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta 2011
- HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan otonomi Di Indonesia, Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta 2004
- Ishak, *Posisi Politik Masyarakat Dalam Era Otonomi Daerah*, Wedatama Widya Sastra, Jakarta 2014

- Jimly Ashiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta 2014
- _____, *Konstitusi dan Konstitusialisme Indonesia*, Cetakan III, Sinar Grafika, Jakarta 2014
- _____, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta 2011
- _____, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta 2009
- _____, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara*, Bumi Aksara, Jakarta 2010
- _____, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta 2010
- Joko J. Prithatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Pustaka Pelajar, Cetakan I, Yogyakarta 2005
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, PT Alumni, Bandung 2008
- Juniarso Ridwan & Ahmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Public*, Nuansa Cendekia, Bandung 2012
- Lance Castles, *Pemilu 2004, Dalam Konteks Komparatif & Historis*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta 2004
- Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Edisi 2, Cetakan III, Sinar Grafika, Jakarta 2015
- Max Boli Sabon, *Ilmu Negara: Bahan Pendidikan untuk Perguruan Tinggi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 2014
- M. Laica Marzuki, *Berjalan Jalan di Rumah Hukum*, Edisi Revisi Cetakan II, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta 2006
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 2009
- Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, Jakarta 2009
- _____, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta 2010
- Moh. Kusnardi & Bintang Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta 2008

- Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi*, Refika Aditama, Bandung 2010
- Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Cetakan IV, Pustaka Pelajar, Yogyakarta 2017
- _____, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, Cetakan VIII, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta 2013
- _____, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta 2010
- Padmo Wahjono, *Ilmu Negara : Kuliah-Kuliah*, Cetakan III, Ind HillCo, Jakarta 2003
- Pnenie Chalid (ed), *Pilkada Langsung, Demokratisasi Daerah dan Mitos Good Governance*, Partnership Kemitraan, Jakarta 2005
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*, Bina Ilmu, Surabaya 1987
- Rafael-Raga, Maran, *Pengantar Sosiologi Politik*, Rineka Cipta, Jakarta 2001
- Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Cetakan XII, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta 2016
- Rozikin Daman, *Hukum Tata Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta 1993
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Raja Grafindo Persada, Jakarta 2007
- Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, FH UII Press, Yogyakarta 2009
- Said, M. Mas'ud, *Arah Baru Otonomi Daerah Indonesia*, UPT Penerbitan Universitas Muhammadiyah Malang (UMM) 2008
- S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Cetakan VI, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta 2012
- Salman Maggalatung dan Nur Rohim Yunus, *Pokok-Pokok Teori Ilmu Negara*, Cetakan I, Fajar Media, Bandung 2013
- Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Penerjemah Asril Marjohan Cetakan III, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta 2001
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Cetakan IV, Sinar Grafika, Jakarta 2012
- _____, *Sejarah Politik Indonesia Modern*, Ombak, Yogyakarta 2012
- Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta 2014

- Sudono Syueb, *Politik Dan Pemerintahan*, Java Pustaka Media Utama, Surabaya 2005
- Suparman Marzuki, *Gagasan Negara Hukum Yang Demokratis*, Cetakan I, FH UII Press, Yogyakarta 2016
- Syahrhan Basah, *Ilmu Negara, Pengantar Metode dan Sejarah Perkembangan*, PT. Citra Aditya, Bandung 2011
- Tahir Azhary, *Negara Hukum (Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini)*, Prenada Media Group, Jakarta 2015
- Titik Triwulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Cetakan III, Prenadamedia Group, Jakarta 2015
- Tjahjo Kumolo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, PT Mizan Republika, Jakarta 2015
- Ubaedillah dan Abdul Rozak, *Pendidikan Kewargaan (Civic Education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Ed-3, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta 2008
- Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, *Panduan Bantuan Hukum Indonesia*, YLBHI, Jakarta 2006

B. Tesis

- Tesis, Hernanda Bagus, *Keberadaan Pajak Bumi dan Bangunan Sebagai Pajak Pusat Dalam Era Otonomi Daerah*, Undip 2009
- Tesis, I Nengah Suriata, *Fungsi Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Sesuai Prinsip-Prinsip Demokrasi*, Udayana 2011
- Tesis, Stevanus Evan Setio, *Hak Recall Partai Terhadap Keanggotaan DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Udayana 2013

C. Jurnal

- Jurnal Konstitusi Volume 7 Nomor 3, Sekretarian Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta Juni 2010
- Muntoha, *Demokrasi dan Negara Hukum*, Jurnal Hukum, No. 3 Vol. 16, Juli 2009
- Nanang Sri Darmadi, *Kedudukan Dan Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia* dikutip dalam Jurnal Hukum Vol XXVI, No. 2, Semarang Agustus 2011

Yusdianto, *Identifikasi Potensi Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) dan Mekanisme Penyelesaiannya*. Jurnal Konstitusi Vol II Nomor 2, November 2010

D. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Kepala Daerah

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015

PKPU Nomor 12 Tahun 2015

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

E. Internet

http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/arsip/mk/2015/100_PUU-XIII_2015.pdf.

<https://pilkada2017.kpu.go.id/>

[http:// kbbi.web.id/implikasi](http://kbbi.web.id/implikasi)

<http://mengakujenius.com/11-prinsip-prinsip-demokrasi-besertapenjelasan/>

<http://catatan-civic.blogspot.co.id/2012/11/pengertian-partai-politik.html>.

<http://nasional.kompas.com/read/2015/09/29/13474751/MK.Putuskan.Calon.Tunggal.Tetap.Mengikuti.Pilkada.Serentak>

<http://news.metrotvnews.com/read/2015/09/30/436211/ini-disenting-opinion-patrialis-akbar-soal-calon-tunggal-pilkada?q=Search>

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Muhammad Ardhi Razaq Abqa, S.H
2. Tempat Lahir : Temanggung, Jawa Tengah
3. Tanggal Lahir : 21 Desember 1992
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Alamat Domisili : Jln. Parangtritis, Kelurahan Bangunharjo Saman
09, Sewon Bantul, Yogyakarta
6. Alamat Asal : Desa Wanutengah, Kecamatan Parakan, Kab.
Temanggung Jawa Tengah
7. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : MI Darussalam
 - b. SLTP : Madrasah Tsanawiyah Negeri
 - c. SLTA : SMA Negeri 1 Parakan
 - d. S1 : Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
8. Pengalaman Organisasi
 - a. Himpunan Mahasiswa Islam Komisariat FH UII
 - b. Klinik Advokasi dan Hak Asasi Manusia UII
 - c. Ikatan Mahasiswa Magister Hukum UII
 - d. Ikatan Keluarga Alumni UII

Yogyakarta, 18 Oktober 2017
Yang Bersangkutan

Muhammad Ardhi Razaq Abqa, S.H