

Implementasi UUD 1945 Pasal 28 D ayat (3) Tentang Calon Independen Pada Pemilihan Kepala Daerah

Khairul Umami

Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta
herubalaigurah@gmail.com

ABSTRAK Pemilihan kepala daerah merupakan salah satu proses politik yang dikatakan sebagai proses yang sangat demokratis, sehingga pemilihan kepala daerah perlu terus diupayakan agar proses demokrasi itu menjadi bagian dalam sistem pemerintahan pada tingkat daerah. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah setelah amandemen UUD 1945 dilakukan melalui pemilihan umum. Peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan kepala daerah yang berlaku saat ini yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 membuka peluang munculnya calon kepala daerah melalui jalur independen, yang seterusnya diatur dalam Undang-Undang nomor 10 Tahun 2016. Tulisan ini akan mengulik terhadap pencalonan dari kepala daerah tana menggunakan partai politik sebagai kendaraannya. Metode penelitian menggunakan analisis yuridis, yaitu analisis yang mendasarkan pada teori-teori, konsep dan peraturan perundang-undangan. Jenis pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah statute approach (pendekatan perundang-undangan), conceptual approach (pendekatan konsep). Temuan dalam tulisan ini bahwa secara keterkaitan setiap aturan tentang pencalonan kepala daerah sudah masif dari beberapa aturan sebelumnya, namun masih ada hak-hak warga negara yang timpang terhadap satu aturan dengan aturan lainnya. Sejatinya Undang-Undang telah memberikan ruang bagi calon perseorangan untuk terlibat dalam Pilkada, tetapi melalui Undang-Undang juga calon perseorangan dibebani persyaratan yang tidak seimbang dengan persyaratan bagi calon kepala daerah dari partai.

KATA KUNCI Pemilihan Kepala Daerah; Calon Independen; ; Pemerintah Daerah; UUD 1945

PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila. Oleh karena itu, budaya demokrasi di Indonesia pada hakikatnya sudah tertanam dengan jelas dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Partai politik merupakan wadah berdemokrasi dalam negara. Namun, perkembangan partai politik saat ini justru mengalami fluktuatif. Hal ini tentu tak lepas dari pihak-pihak yang memiliki peran penting di dalam partai politik tersebut. Partai politik sebagai wadah untuk menyerap aspirasi rakyat, tetapi justru mengalami penyelewengan fungsi. Hal ini akan berdampak kepada persepsi masyarakat berbeda terhadap partai politik, bahkan sebagian masyarakat ada yang menginginkan adanya jalur lain dalam wadah demokrasi untuk menyerap hak-hak dan menegakkan demokrasi.

Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar

1945 begitulah redaksi yang termaktub pada pasal 1 ayat 2 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut UUD NRI 1945). Salah satu bentuk pengaplikasian dari peraturan ini ialah Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA). Aturan yang mengatur hal ini ialah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 membuka peluang munculnya calon kepala daerah melalui jalur independen. Selanjutnya diatur lebih lanjut dalam No. 10 Tahun 2016.

Pengaturan PILKADA di Indonesia masuk pada substansi Undang-Undang Pemerintahan Daerah, bermula dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang selanjutnya dicabut dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan perubahannya yaitu Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008. Selanjutnya Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut dipecah menjadi 3 (tiga) Undang-undang yaitu Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah, Undang-undang tentang Desa dan Undang-Undang

tentang PILKADA. Terhadap pemecahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut akan memberikan ruang pengaturan yang lebih rinci dan komprehensif dari masing-masing isu sehingga memberikan kontribusi pada kelancaran jalannya roda pemerintahan daerah secara keseluruhan (Fauzi, 2012).

Implementasi dari pembagian Undang-Undang tersebut, kemudian terbit Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang kemudian dikarenakan polemik mekanisme pemilihan, akhirnya dianulir oleh Presiden dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Permasalahan mendasar yang menjadi diskursus pengaturan adalah terkait mekanisme pilkada apakah secara langsung atau tidak langsung. Perppu ini kemudian disahkan DPR menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, dengan catatan agar dilakukan revisi setelah resmi disahkan menjadi undang-undang (A. Haryo & Yossihara, 2015).

Selanjutnya Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dan terakhir diubah dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang. Begitu juga pada Pasal 1 angka 3 dan angka 4 Undang-Undang Pilkada menyebutkan bahwa Calon Kepala Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) dan Calon Wakil Kepala Daerah (Wakil Gubernur, Wakil Bupati dan Wakil Walikota) adalah peserta Pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didaftarkan atau mendaftar di Komisi Pemilihan Umum (KPU) daerah setempat.

Pasal 41 Undang-Undang No. 8 Tahun 2015, menyebutkan bahwa seseorang untuk dapat men- daftarkan diri sebagai calon kepala daerah dan Calon Wakil kepala daerah, harus memenuhi syarat, yaitu bahwa calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai calon Gubernur, Calon Bupati dan Calon Walikota serta Calon Wakil Gubernur, Calon Wakil Bupati dan Calon Walikota jika memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan: bagi Provinsi, Kabupaten dan Kota dengan

jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) jiwa sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen).

Ketentuan ini berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Perkara Nomor 60/UndangUndang-XIII/2015 berubah menjadi hitungan persentase dukungan didasarkan atas jumlah penduduk yang telah mempunyai hak pilih sebagaimana dimuat dalam daftar calon pemilih tetap di daerah yang bersangkutan pada pemilihan umum sebelumnya (dikarenakan tidak semua penduduk mempunyai hak pilih). (Undang-undang no. 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, 2015)

Pasal 41 Undang-Undang No 8 Tahun 2015 tersebut diatas selanjutnya telah diubah, yaitu dengan disahkannya Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UndangUndang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.

Pasal 41 Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 pada intinya mengatur persyaratan dukungan bagi Calon Perseorangan yang mendaftarkan diri sebagai Calon Gubernur dan wakil Gubernur, calon Bupati/ Walikota dan Wakil Bupati/ Walikota, didasarkan pada hitungan persentase dukungan yang didasarkan atas jumlah penduduk yang telah mempunyai hak pilih sebagaimana dimuat dalam daftar calon pemilih tetap di daerah yang bersangkutan pada pemilihan umum sebelumnya.

Dalam negara demokrasi rakyat memiliki kedaulatan dimana hak-hak individu rakyat sangat dihargai dan dijamin kebebasannya, termasuk dalam hal menggunakan hak politik yang diatur dalam hukum. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menjelaskan beberapa hak-hak dasar politik warga negara, seperti Pasal 27 Ayat (1) mengenai persamaan kedudukan semua warga negara terhadap hukum dan pemerintahan, Pasal 28 tentang kebebasan, berkumpul dan menyatakan pendapat. Secara ringkas dapat dikatakan bahwa hak-hak politik masyarakat Indonesia yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yaitu

hak membentuk dan memasuki organisasi politik ataupun organisasi lain yang dalam waktu tertentu melibatkan diri ke dalam aktivitas politik; hak untuk berkumpul, berserikat, hak untuk menyampaikan pandangan atau pemikiran tentang politik, hak untuk menduduki jabatan politik dalam pemerintahan, dan hak untuk memilih dalam pemilihan umum. Semua direalisasikan secara murni melalui partisipasi politik.

Rakyat memegang kendali dalam menentukan apakah suatu partai politik dapat dijadikan panutan atau malah ditinggalkan. Rakyat memiliki kebebasan dalam menentukan sikap terhadap partai yang ada. Hal ini bahwa suatu tatanan masyarakat, khususnya masyarakat demokratis memiliki kebebasan dan tanggung jawab atas dirinya sendiri dalam pergaulan yang demokratis. Dalam pergaulan tersebut, kebebasan individu hanya boleh dibatasi oleh kebebasan yang lainnya. Dengan kebebasannya, rakyatlah yang akhirnya menjadi aktor penentu terjadinya deparpolisasi partai politik, sehingga dampaknya banyak partai peserta pemilu yang malah tidak mendapat suara, dan akhirnya hanya menjadi partai gurem semata (Fahmi, 2016)

Jika dilihat secara sekilas aturan yang ada mengenai Pemilihan Kepala Daerah dengan UUD NRI Pasal 28 D ayat (3) terkesan mendeskreditkan bagi setiap orang yang tidak memiliki kendaraan politik, dalam hal ini ialah partai. Maka tulisan ini akan menilik terhadap dinamika yang ada, berkaitan dengan pencalonan independen sebagai kepala daerah yang kemudian dikaitkan dengan UUD NRI Pasal 28 D ayat (3) yang menjadi pijakan setiap warga negara.

METODE

Untuk mencapai titik terang dalam persoalan tersebut, metode penelitian yang digunakan ialah Metode analisis yuridis, yaitu analisis yang mendasarkan pada teori-teori, konsep dan peraturan perundang-undangan. Jenis pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah statute approach (pendekatan perundang-undangan), conceptual approach (pendekatan konsep). (Peter Mahmud Marzuki, 2011) Bahan hukum yang diperoleh disusun secara sistematis. Kemudian analisis kualitatif dipakai untuk mencapai penjelasan pembahasan. Hasil analisa tersebut kemudian dituangkan dengan metode

deduktif untuk mendapatkan pemahaman atas permasalahan sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan. Metode deduktif yang dimaksud merupakan suatu metode yang digunakan untuk mengambil kesimpulan dari pembahasan yang bersifat umum menjadi kesimpulan yang bersifat khusus sehingga jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini dapat tercapai. (Peter Mahmud Marzuki, 2011, p. 171)

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

1. Teori Demokrasi

Demokrasi berasal dari bahasa Yunani *demos* berarti rakyat dan *cratein* berarti kekuasaan. Perkawinan kata *demos* dan *cratein* atau *cratos* membentuk kata demokrasi yang memiliki pengertian umum sebagai sebuah bentuk pemerintahan rakyat dimana kekuasaan tertinggi terletak di tangan rakyat dan dilakukan secara langsung oleh rakyat atau melalui para wakil mereka melalui mekanisme pemilihan yang berlangsung secara bebas (Ubaedillah & Rozak, 2003)

Jika melihat keadaan negara Yunani pada saat itu, maka terlihat bahwa rakyat ikut secara langsung, karena keikutsertaannya yang secara langsung itu maka pemerintahan pada waktu itu merupakan pemerintahan dengan demokrasi secara langsung. Namun, dikarenakan perkembangan zaman dan juga jumlah penduduk yang terus bertambah maka keadaan seperti yang dicontohkan dalam demokrasi secara langsung yang diterapkan mulai sulit dilaksanakan. Menghindari kesulitan seperti di atas dan agar rakyat tetap memegang kedaulatan tertinggi, maka dibentuklah badan perwakilan rakyat. Badan inilah yang menjalankan demokrasi. Namun demikian, pada prinsipnya rakyat tetap memegang kekuasaan tertinggi. Maka mulailah dikenal "Demokrasi Tidak Langsung" atau "Demokrasi Perwakilan" (Winarno, 2015)

Robert Dahl mengemukakan lima ciri-ciri demokrasi sebagai sebuah ide politik dan bagaimana suatu pemerintahan disebut demokratis. Pertama, berjalannya pemerintahan suatu negara berdasar atas hukum yang ditegakkan, seperti misalnya konstitusi, hak asasi manusia, undang-undang, dan pengadilan yang bebas serta tidak memihak. Kedua, berjalannya roda pemerintahan berada dibawah kontrol yang nyata dari masyarakat. Disini partisipasi politik masyarakat yang tinggi sangat diperlukan.

Ketiga, adanya pemilihan umum (pemilu) yang bebas, berkala, dan memungkinkan mayoritas penduduk ikut memilih dan dipilih. Keempat, adanya prinsip mayoritas, yaitu disahkannya pengambilan secara mufakat, bila dalam pemilihan tidak tercapai dengan suara terbanyak. Kelima, adanya jaminan terhadap hak-hak demokratis masyarakat sipil baik dalam bidang politik, ekonomi, sosial, serta budaya.

Dari beberapa hal yang diungkapkan oleh Dahl tersebut, poin penting yang dapat diambil terkait demokrasi prosedural dalam pemilu adalah pada pernyataan pertama dan kedua. Demokrasi prosedural disini memiliki kaitan yang erat terhadap pemilihan umum. (Budiardjo, 2010, p. 109) Demokrasi merupakan gagasan bermasyarakat yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan (kekuasaan). Robert Dahl menyatakan *There is no democratic theory, there are only democratic theories*. (Robi Nurhadi, 2008)

Demokrasi merupakan wujud atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. (Romadhon, 2016) Demokrasi Indonesia sudah menjalankan hal ini mengacu pada aturan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang mana sangat jelas sudah dimuat pada pembukaan Undang Undang Dasar yang berbunyi "Kerakyatan yang di Pimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan Perwakilan". Hal ini sangat jelas bahwa Negara Indonesia sangat demokratis kerakyatan dan permusyawaratan maksudnya adalah kerakyatan (daulat rakyat) dan permusyawaratan (kekeluargaan) (2009-2014, 2012)

Terhadap penyelenggaraan demokrasi, harus digaribawahi terhadap keberlangsungan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Tujuannya adalah menjamin keberadaan unsur-unsur yang ada pada negara tersebut. Dalam kata lain, antara pemerintahan dengan masyarakat harus saling berkaitan. Demokrasi harus berlandaskan pada nilai dan martabat manusia. Maka, diperlukan suatu aturan atau hukum yang mengatur penyelenggaraan demokrasi. Aturan hukum dalam demokrasi menjamin agar kebebasan yang dimiliki oleh orang lain tidak mengganggu hak orang lain.

2. Kedaulatan Rakyat

Ajaran kedaulatan rakyat adalah ajaran yang memberikan kekuasaan tertinggi kepada rakyat atau juga disebut dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Dalam ajaran inilah Rousseau mencetuskan idenya bahwa rakyat memiliki dua kehendak, yakni kehendak rakyat seluruhnya (*volunte de tous*) dan kehendak sebagian dari rakyat (*volunte generale*). Tokoh yang mengemukakan tentang teori ini antara lain Montesquie (1688-1755) dan J.J.Rousseau (1712-1771).

J.J. Rousseau berpendapat, bahwa negara dibentuk oleh kemauan rakyat secara sukarela. Kemauan rakyat untuk membentuk negara itu disebut kontrak sosial. Rousseau menyatakan bahwa negara yang terbentuk melalui perjanjian masyarakat harus menjamin kebebasan dan persamaan. Montesquieu, beranggapan bahwa kehidupan bernegara dapat tercipta dengan baik. Kekuasaan dibagi menjadi tiga, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat (*people sovereignty*). Konsep kebebasan atau persamaan dan konsep kedaulatan rakyat merupakan dasar dari demokrasi. Kedaulatan rakyat berarti pemilik kekuasaan tertinggi dalam negara adalah rakyat atau yang dikenal adanya slogan kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Kedaulatan rakyat Indonesia disalurkan dan diselenggarakan melalui prosedur konstitusional. Hal ini menunjukkan bahwa Indonesia adalah Negara Hukum yang Demokratis (*democratische rechtsstaat*) dan Negara Demokrasi yang berdasar atas Hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisah satu sama lain (Asshiddiqie, 2003)

Kant mengemukakan bahwa tujuan negara adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan para warga Negaranya. Kebebasan disini adalah kebebasan dalam batas perundang-undangan, sedangkan undang-undang disini yang berhak memuat adalah rakyat itu sendiri melalui suatu lembaga negara, jadi undang-undang merupakan penjelmaan daripada kehendak rakyat, oleh karena itu rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi atau kedaulatan dalam negara. (Lubis, 2002)

Sistem konstitusional Undang-Undang Dasar, pelaksanaan kedaulatan rakyat itu disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional*

democracy). Karena itu, prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dan kedaulatan hukum (*nomocratie*) hendaklah diselenggarakan secara beriringan sebagai dua sisi dari mata uang yang sama. Undang-Undang Dasar negara kita menganut pengertian bahwa Negara Indonesia itu adalah Negara Hukum yang Demokratis (*democratische rechtsstaat*) dan sekaligus adalah Negara Demokrasi yang berdasar atas Hukum (*constitusal democracy*) yang tidak terpisah satu sama lain.

Kedaulatan rakyat diselenggarakan langsung dan melalui sistem perwakilan. Henry B. Mayo dalam buku *Introductions to Democratic Theory* mengatakan bahwa sistem politik yang demokrasi ialah dimana kebijaksanaan 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. Berdasarkan pendapat tersebut, diselenggarakan langsung dan sistem perwakilan (*direct democracy*) diwujudkan melalui pemilihan umum untuk memilih wakil-wakil rakyat.

3. Pengaturan Pencalonan Kepala Daerah

Secara harfiah termaktub dalam Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah telah diatur mengenai pengertian Kepala Daerah. Berdasarkan Pasal 1 butir 3 dinyatakan bahwa Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Kemudian, dalam Pasal 59 ayat (2) UU No.23 Tahun 2019 memperjelas bahwa Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk Daerah provinsi disebut gubernur, untuk Daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk Daerah kota disebut wali kota.

Bahwasannya kepala daerah merupakan pemerintah daerah dimana ia diberikan kewenangan oleh undang-undang untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri atau daerahnya sesuai dengan otonomi daerah, terdapat keterkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah. Yang meliputi kepala daerah adalah gubernur sebagai kepala daerah provinsi, bupati sebagai kepala daerah kabupaten, atau wali kota sebagai kepala daerah kota.

Jika ditarik kebelakang, partisipasi politik pada masa sebelumnya, yakni saat reformasi merupakan barang langka. Puncak dari keberlangsungan terhadap partisipasi politik terjadi pada Orde Baru yang memandang politik identik dengan instabilitas sehingga peran partai politik diminimalisir, salah satunya dengan melakukan fusi partai politik hanya menjadi dua partai politik dan satu golongan, serta upaya menerapkan politik massa mengambang sehingga partai politik tidak dapat mengembangkan strukturnya ke struktur terkecil di masyarakat. Hal ini merujuk kepada perbandingan jumlah peserta Pemilu Tahun 1955 sebanyak 172 partai politik, sedangkan pada Tahun 1977 dikerucutkan menjadi hanya 2 partai politik dan 1 golongan.

Masa Orde Baru, sistem pilkada bersifat penunjukkan oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri, kepala daerah hanya berasal dari militer, birokrat, atau Golongan Karya. Pemerintah Pusat tidak memberikan ruang bagi calon kepala daerah dari partai politik apalagi dari individu di luar jalur militer, birokrat, atau Golongan Karya. (Frensiska, 2015) Wilayah bagi individu untuk menjadi kepala daerah tidak tersedia karena hanya membatasi calon kepala daerah berasal dari partai politik. Partai politik yang mengalami yag merasa diatas angin mendominasi pilkada dengan mencalonkan kepala daerah melalui fraksi di DPRD untuk kemudian dipilih oleh DPRD secara langsung, bebas, dan rahasia, judul, dan adil.

Sejak jatuhnya rezim orde baru salah satu tuntutan yang mengemuka adalah otonomi daerah segera direalisasi sebagai wujud demokrasi, dan seiring dengan semangat reformasi masyarakat menuntut diadakannya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menegaskan keberlakuan demokrasi di Indonesia. Secara rinci dasar pemikiran yang melatarbelakangi perlunya dilakukan amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945 membentuk struktur ketatanegaraan yang berpusat pada kekuasaan tertinggi di tangan MPR yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat. Akibatnya, tidak adanya saling mengawasi dan saling

mengimbangi (checks and balances) pada institusi- institusi ketatanegaraan.

- 2) UUD 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif (presiden). Pada diri presiden, terpusat kekuasaan menjalankan pemerintahan yang lazim disebut hak prerogatif dan kekuasaan legislatif, karena memiliki kekuasaan membentuk undang-undang. Dua cabang kekuasaan negara yang seharusnya dipisahkan dan dijalankan oleh lembaga negara yang berbeda, tetapi nyatanya berada disatu tangan (presiden), sehingga berpotensi mendorong lahirnya kekuasaan yang otoriter.
- 3) UUD 1945 mengandung pasal-pasal yang terlalu "luwes", sehingga dapat menimbulkan lebih dari satu penafsiran (multitafsir).
- 4) UUD 1945 terlalu banyak memberikan kewenangan kepada kekuasaan Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan menetapkan bahwa Presiden juga memegang kekuasaan legislatif, sehingga Presiden dapat merumuskan hal-hal penting sesuai dengan kehendaknya dalam Undang-Undang.
- 5) Rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggaraan negara belum cukup di dukung ketentuan konstitusi yang memuat aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia, dan otonomi daerah (A. Salman Maggalatung, 2016).

Pasca reformasi, ruang bagi individu untuk menjadi kepala daerah tetap tidak tersedia karena Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 membatasi calon kepala daerah berasal dari partai politik. Partai politik yang mendominasi Pilkada dengan mencalonkan kepala daerah melalui fraksi di DPRD untuk kemudian dipilih oleh DPRD secara langsung, bebas, dan rahasia, jujur, dan adil. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pun tidak memberikan ruang bagi calon perseorangan untuk ikut bersaing dalam pilkada karena masih menganut sistem pencalonan terbatas yang berpegang pada paradigma hanya partai politik yang memiliki sumber daya manusia yang mumpuni dalam memimpin pemerintahan.

Pada 18 Agustus Tahun 2000 terjadinya perubahan kedua dengan mengamandemen ketentuan Pasal 18 Tentang pemerintahan

daerah. Amandemen ini merubah sistem pemerintahan daerah secara menyeluruh. Pemilihan kepala daerah (Pilkada) diatur dalam Pasal 56 Undang-Undang Pemerintah Daerah. Sebelumnya Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Namun dengan keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007, maka selain diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik, calon kepala daerah dapat diajukan melalui jalur independen.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 menjadi antithesis dari dominasi partai politik dalam PILKADA dengan membuka pintu bagi calon perseorangan ikut serta dalam PILKADA. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 sebenarnya merespon Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/ Pundang-Undang-V/2007, tanggal 23 Juli 2007. Hal ini Termaktub di Konsideran Menimbang huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008.

Keberadaan calon perseorangan pada perhelatan PILKADA secara langsung memberikan peluang bagi kemunculan pimpinan yang berasal dari politik arus bawah. Masyarakat tidak sekedar menjadi penonton atau pemilih calon-calon yang diusulkan oleh partai politik, namun dapat bertindak sebagai aktor politik yang secara aktif mengusung calon dan memilihnya di PILKADA atau bahkan menjadi calon kepala daerah. Calon independen dapat dimaknai sebagai bentuk konkrit demokrasi partisipatoris yang dibangun oleh dan dalam masyarakat, kemudian menjadi contoh bagaimana demokrasi memberikan banyak pilihan calon pemimpin bagi masyarakat sekaligus menjawab kegelisahan masyarakat terhadap kredibilitas partai politik.

Keterbukaan demokrasi yang luas berimplikasi pada berdirinya banyak partai politik namun kuantitas partai politik ini tidak diiringi dengan kualitas kader partai politik. Secara empiris partai politik dapat dikatakan gagal dalam menjalankan salah satu fungsinya yaitu kaderisasi yang seharusnya menjadi calon pemimpin dalam skala lokal dan nasional dalam mengisi jabatan-jabatan publik (Budiardjo, 2010)

Jika mengacu Pasal 11 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011, fungsi partai politik yang diwujudkan secara konstitusional adalah:

- a. memberikan pendidikan politik baik bagi anggotanya maupun masyarakat luas;
- b. menciptakan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat;
- c. menyerap, menghimpun, dan menyalurkan aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
- d. sebagai sarana partisipasi politik warga negara;
- e. sebagai instrumen rekrutmen politik.

Miriam Buiarjo melanjutkan, bahwa fungsi partai politik di negara demokratis yakni:

- a. Sebagai sarana Komunikasi Politik.
Dimasyarakat modern, banyak ragam dan aspirasi yang berkembang. Pendapat atau aspirasi seseorang atau suatu kelompok akan hilang, apabila tidak di tampung dan digabung dengan pendapat dan aspirasi dari orang lain . Proses ini dinamakan penggabungan kepentingan. Lalu, pendapat dan aspirasi tersebut di olah dan di rumuskan dalam bentuk yang lebih teratur. Proses ini dinamakan perumusan kepentingan. Di sisi lain, partai politik juga berfungsi memperbincangkan dan menyebarluaskan rencana-rencana dan kebijakan-kebijakan pemerintah. Dengan demikian terjadi arus informasi dan dialog dua arah, dari atas ke bawah dan dari bawah ke atas. akan tetapi kadang terdapat gejala bahwa pelaksanaan fungsi komunikasi ini, sengaja atau tidak sengaja menghasilkan informasi yang berat sebelah lalu dapat menimbulkan kegelisahan dan keresahan dalam masyarakat.
- b. Sarana sosialisai Politik
Proses dimana seseorang yang melaluinya memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik yang umumnya berlaku di masyarakat. Disisi lain dari fungsi sosialisasi politik partai adalah upaya menciptakan citra bahwa ia memperjuangkan kepentingan umum.
- c. Sarana Rekrutmen politik

Sarana ini berkaitan dengan masalah seleksi kepemimpinan, baik kepemimpinan internal partai maupun kepemimpinan nasional yang lebih luas. Untuk kepentingan internalnya, setiap partai butuh kader- kader yang berkualitas, karena hanya dengan kader demikian dapat menjadi partai yang mempunyai kesempatan lebih besar untuk mengembangkan diri. Selain itu tingkatan seperti itu partai politik juga berkepentingan memperluas atau memperbanyak keanggotaan.

- d. Pengatur konflik

Pada masyarakat heterogen, setiap perbedaan dari segi etnis, sosial-ekonomi ataupun agama akan menimbulkan suatu konflik. Oleh karena itu, partai politik diperlukan untuk membantu mengatasi hal tersebut, atau setidaknya hal negatif yang akan terjadi dapat dicegah. Secara singkat bahwa partai politik dapat menjadi penghubung psikologis dan organisasional antara warga negara dengan pemerintah. Pelaksanaan fungsi-fungsi ini dapat dijadikan instrument untuk mengukur keberhasilan atau kegagalan partai politik di negara demokrasi.

Pengurangan minat partai politik ini terjadi karena citra dan kinerja partai politik yang buruk. Jumlah partai politik yang berkembang saat ini terkesan sebagai tokoh figuran dalam kegiatan-kegiatan besar, misalnya pemilu. Banyak partai partai baru tampil hanya sebagai wujud ikut memeriahkan pesta demokrasi tersebut. Hal ini ditunjukkan dengan tidak banyaknya kemanfaatan yang bisa diperoleh dari kehadiran partai partai tersebut selain malah menciptakan ketidakteraturan dalam pemerintahan, misalnya koalisi, hal ini disebabkan tidak adanya konsentrasi pada partai politik tertentu sehingga suara dalam pemilu cenderung tidak sebagaimana yang ditentukan dalam undang undang khusus untuk pemilu presiden. Disamping itu, koalisi juga menjadi tempat berbaurnya kepentingan- kepentingan politik di parlemen yang menyebabkan terhambatnya kinerja parlemen dalam melakukan fungsinya.

Kepercayaan masyarakat mengalami degradasi akibat proses PILKADA sarat dengan transaksi politik. Penilaian terhadap calon yang

diusung oleh partai politik bukan berdasarkan kemampuan dan kualitas tetapi atas dasar keuntungan/ janji yang ditawarkan oleh calon kepada partai politik sehingga merusak keobjektivitasan partai politik dalam mengusulkan calonnya. Transaksional yang terjadi (uang) merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi hasil kompetisi politik. (Badoh & Dahlan, 2010) Banyak politisi bahkan menghalalkan segala cara untuk mengumpulkan dana kampanye, seperti korupsi (Zoelva, 2013).

Kemudian pada akhirnya memeunculkan kehidupan berpolitik yang bersifat oligarkis, elitis dan personalitis. (Zoelva, 2013) Kemudian pada akhirnya memeunculkan kehidupan berpolitik yang bersifat oligarkis, elitis dan personalitis. (Supriyanto & Wulandari, 2013) Sedangkan Zuhdy menyatakan politic cost berdampak pada pemerintah yang berkuasa jika donator dana kampanye memberikan dukungan sebagai investasi politik bagi kepentingan mereka (Badoh & Dahlan, 2010, pp. 4-6).

Pilkada melalui mekanisme keterwakilan rentan terjadi pelanggaran terhadap hak asasi masyarakat, khususnya hak untuk ikut serta dalam pemerintahan. Secara garis besar, dalam Pilkada melalui sistem keterwakilan terdapat dua tahapan, yaitu mengumpulkan dukungan minimal dan pemilihan itu sendiri, dimana subjek pemilih pada kedua tahapan tersebut berbeda, baik dari sisi jumlah maupun kepentingannya. Tidak dapat dipungkiri, anggota DPRD selain mewakili konstituennya juga turut mewakili partai politiknya di pemerintahan. Jika kedua pihak tersebut memiliki aspirasi yang berbeda maka anggota DPRD harus dapat memilih pihak yang diprioritaskan. Meskipun anggota DPRD memilih memprioritaskan aspirasi konstituennya, anggota DPRD tidak dapat memenuhi seluruh aspirasi tersebut.

Jika setiap anggota DPRD memiliki 100.000 konstituen dengan pilihan calon kepala daerah yang beragam, yang bersangkutan tidak dapat menyalurkan aspirasi tersebut dengan memilih beragam calon kepala daerah. Berbeda jika Pemilu dilakukan secara langsung (*one man one vote*), masyarakat dapat memilih sendiri calon kepala daerahnya tanpa terhalang oleh sistem yang berlaku.

Sejak perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, sistem Pilkada telah

mengalami dua kali perubahan, yaitu melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 yang mengatur sistem Pilkada secara perwakilan yang segera dianulir oleh Presiden melalui PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 dan telah disahkan menjadi undang-undang pada tanggal 20 Januari 2014 yang mengembalikan sistem Pilkada secara langsung. Seluruh peraturan tersebut tetap menyediakan ruang bagi calon independen dalam Pilkada. Tidak adanya perubahan mengenai ketentuan persyaratan jumlah dukungan minimal bagi calon perseorangan menunjukkan selama proses pembentukan Undang-Undang maupun PERPPU, baik DPR maupun Presiden tidak menyadari atau tidak mau menyadari adanya beban persyaratan jumlah dukungan calon perseorangan yang tidak memiliki kekuatan pengumpul massa sebagaimana partai politik.

Perbedaan mendasar mengenai jumlah dukungan minimal calon kepala daerah adalah dalam hal acuan jumlah persentase dukungan minimal calon perseorangan yang menggunakan jumlah penduduk dalam suatu provinsi/kabupaten/kota, sedangkan partai politik untuk dapat mencalonkan kepala daerah harus memenuhi syarat perolehan sebesar 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPRD atau sebesar 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah perolehan suara sah dalam pemilihan legislatif di daerah bersangkutan.

Ketika partai politik ingin mencalonkan kepala daerah, acuan dukungan minimalnya menggunakan jumlah penduduk yang memiliki hak pilih dan dikerucutkan lagi menjadi penduduk yang menggunakan hak pilihnya dan dinyatakan sebagai suara yang sah. Untuk mencapai suatu tujuan yang sama, yaitu menjadi calon kepala daerah, Undang-Undang justru menggunakan dua acuan perhitungan yang berbeda, yaitu jumlah penduduk, dalam hal ini penduduk yang tidak dan/atau belum memiliki hak pilih tetap dihitung, dan jumlah perolehan suara sah dalam pemilihan legislatif.

Saat calon perseorangan berasal dari masyarakat tanpa dukungan kendaraan politik apapun, berbeda dengan calon kepala daerah yang diusulkan oleh partai politik. Beban pengumpulan jumlah dukungan minimal calon independen harus dihadapi sendiri, sedangkan partai politik bekerja meraih dukungan minimal secara sistematis melalui organisasi partai maupun oleh calon legislatif sejak pemilihan umum legislatif. Sedangkan Pasal 28 D ayat (3) UUD NRI 1945 dengan jelas mengamanatkan persamaan

kesempatan kepada setiap warga negara dalam pemerintahan. Prinsip persamaan ini harus dimaknai tanpa diskriminasi, dimana persyaratan untuk terlibat dalam pemerintahan harus berlaku sama terhadap semua orang.

Keberadaan atau eksistensi calon perseorangan merupakan implementasi di dalam penegakan demokrasi di Indonesia. Hal ini sebagaimana yang tercantum di dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menegaskan bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Kedaulatan yang berada di tangan rakyat merupakan bukti bahwa Indonesia merupakan negara demokrasi. Kemudian makna demokrasi ini di jabarkan dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 yang menegaskan bahwa "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis".

Hal ini merupakan jaminan dan landasan yuridis bahwa kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat. Maka, rakyat berhak mengatur, dan berkontribusi dalam pemerintahan. Salah satunya adalah rakyat diberikan hak politik untuk dipilih atau mengajukan hak politiknya untuk dipilih, baik melalui partai politik atau perseorangan independen. Calon perseorangan diatur dalam Pasal 39 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Hak warga negara untuk mendapatkan kesempatan yang sama dalam pemerintahan pun dirumuskan dalam Pasal 24 International Covenant on Civil and Political Rights, yaitu: "Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2 and without unreasonable restrictions:

- a) To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives.
- b) To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors (Howard & Ferris, 1976)

Kesepakatan ini telah diratifikasi oleh pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International

Covenant on Civil and Political Rights (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik), sehingga sebagai negara yang telah meratifikasi Indonesia memiliki kewajiban untuk melaksanakan substansi kovenan tersebut.

Keberadaan calon perseorangan merupakan suatu penegakan hak untuk keadilan bagi tiap orang untuk dipilih dan berhak mengajukan diri untuk berkontribusi dalam politik serta pemerintahan di Indonesia. Karena hal ini telah jelas dan dilindungi oleh Konstitusi negara Republik Indonesia. John Rawls dalam teori keadilan mempercayai bahwa struktur masyarakat ideal yang adil adalah struktur dasar masyarakat yang asli dimana hak-hak dasar, kebebasan, kekuasaan, kewibawaan, kesempatan, pendapatan, dan kesejahteraan terpenuhi. Maka, apabila suatu negara ingin menerapkan keadilan dengan baik, maka negara harus bisa mengakomodasikan dan menghormati hak-hak yang dimiliki oleh rakyatnya, karena setiap orang memiliki hak dan perlakuan yang sama di mata hukum. Selain itu, partai politik merupakan salah satu pilar dalam demokrasi yang ada di Indonesia. Maka sudah sepatutnya partai politik harus bisa merepresentasikan kepentingan rakyat, karena partai politik merupakan pilar demokrasi yang dapat menentukan bekerjanya demokrasi dalam suatu pemerintahan negara.

Sejatinya Undang-Undang telah memberikan ruang bagi calon perseorangan untuk terlibat dalam Pilkada, tetapi melalui Undang-Undang juga calon perseorangan dibebani persyaratan yang tidak seimbang dengan persyaratan bagi calon kepala daerah dari partai. Beban tersebut akan semakin bertambah apabila pemerintah mengubah mekanisme pilkada menjadi secara perwakilan melalui DPRD.

SIMPULAN

Terhadap kontestasi dalam pemilihan kepala daerah banyak persoalan yang terjadi, salah satunya kehadiran calon dengan jalur independen. Maksudnya ialah, calon yang mengikuti kontestasi pertukaran kekuasaan tanpa sokongan dari partai politik. Kehadiran calon perseorangan merupakan buntut dari lahirnya aturan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, kemudian diatur lebih lanjut pada Undang-undang Nomor 10 tahun 2016. Jika

dilihat dari dua aturan ini didapati bahwa setiap warga negara mendapatkan haknya untuk ikut serta dalam pencalonan. Namun jika dibaca lebih dalam hal ini memberikan efek lain. Mengapa demikian, hal ini disebabkan oleh upaya yang telah diberikan untuk keikutsertaan dalam konestasi, tetapi malah juga dibatasi dengan aturan lain. Aturan lain ini ialah pemberian standarisasi ketika calon independen hendak mendaftar dengan pemenuhan syarat dukungan yang berdasarkan hitungan persentase dari banyaknya penduduk. Sedangkan calon yang yang diusung oleh partai poitik sebagai kendaraanya cuma dibatasi dengan persentase 20 % dari jumlah kursi DPRD. belum lagi engan ongkos politik yang semakin hari semakin meningkat, akhirnya aturan yang dibuat pada calon yang akan mendaftar tidak secara menyeluruh menerapkan pasal 28 D ayat 3 UUD 1945, melainkan hanya memberi sebatas kesempatan saja.

DAFTAR BACAAN

- 2009-2014, P. M. dan T. K. S. M. P. (2012). *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*. Sekretariat Jenderal MPR RI.
- A. Haryo, & Yossihara, A. (2015). DPR sahkan PILKADA langsung. *Kompas*.
- A. Salman Maggalatung. (2016). *Desain Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945*. Gramata Publishing.
- Asshiddiqie, J. (2003). Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945. *Makalah Disampaikan Pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VII Tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, Denpasar, 14-18 Juli*, 1.
- Badoh, I. Z. F., & Dahlan, A. (2010). *Korupsi Pemilu Di Indonesia (Pertama)*. Indonesia Corruption Watch.
- Budiardjo, M. (2010). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Umum.
- Undang-Undang No. 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
- Fahmi, K. (2016). Menelusuri Konsep Keadilan Pemilihan Umum Dalam UUD 1945. *Jurnal Cita Hukum, Vol. 4*, 179.
- Fauzi, G. (2012). *Keterangan Pemerintah atas Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*.
- Frensiska, R. (2015). Perubahan Sistem Pemilihan Kepala Daerah: Implikasi Terhadap Calon Perseorangan Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia. *Jurnal Rechtsvinding, Vol. 4*, 112.
- Howard, F., & Ferris, H. (1976). International Covenant on Civil and Political Rights. *The New Englands Journal of Medicine, 1933*, 259-260.
- Lubis, M. S. (2002). *Hukum Tata Negara*. Mandar Maju.
- Peter Mahmud Marzuki. (2011). *Penelitian Hukum*.
- Robi Nurhadi. (2008). Demokratisasi Prosedural dalam Pilkada Jakarta. *Jurnal Politik, I No.*, 2.
- Romadhon, S. G. (2016). *Penegakan Hukum Progresif Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Calon Perseorangan Pilkada*. Cahaya Atma Pustaka.
- Supriyanto, D., & Wulandari, L. (2013). Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan Dana KampanyeNo Title. *Jurnal Pemilu Dan Demokrasi, vol.5*.
- Ubaedillah, A., & Rozak, A. (2003). *Pancasila, Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani Edisi Revisi*. Prenada Media Group.
- Winarno. (2015). *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan*. Sinar Grafika.
- Zoelva, H. (2013). Memberantas Electoral Corruption. *Jurnal Pemilu Dan Demokrasi, Vol.5*, 3-5.