

Fenomena Calon Tunggal dalam Pesta Demokrasi

The Phenomenon of Single Ticket Candidacy in Democracy Party

Iza Rumesten RS

Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Jl. Raya Palembang-Prabumulih Km. 32 Ogan Ilir Sumatera Selatan

Email : rumesten_iza@yahoo.com

Naskah diterima: 01/09/2015 revisi: 28/01/2016 disetujui: 25/02/2016

Abstrak

Pilkada serentak yang akan diselenggarakan bulan Desember 2015, diwarnai dengan dinamika demokrasi dan dinamika politik yang baru. Dinamika itu adalah lahirnya calon tunggal di beberapa daerah yang akan melaksanakan pilkada. Hal ini disatu sisi menunjukkan bahwa dinamika demokrasi di tanah air semakin menunjukkan kemajuan dan masyarakat kita sudah semakin "melek" dan cerdas politik, tapi disisi yang lain justru menimbulkan masalah baru yaitu apakah pilkada itu akan diundur atau diterbitkan Perpu. Hal ini terjadi karena pembuat undang-undang tidak memprediksikan lahirnya calon tunggal. Fakta ini menunjukkan bahwa pembuat undang-undang belum mampu membuat undang-undang yang memenuhi aspek filosofis dan sosiologis sehingga undang-undang itu dapat diterima dengan baik kehadirannya ditengah-tengah masyarakat tanpa menimbulkan konflik dan berumur panjang. Karena sudah jamak sekali terjadi di Indonesia peraturan perundang-undangan hanya seumur jagung. Masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah apa solusi hukum dalam menghadapi calon tunggal dan bagaimana langkah hukum untuk mencegah lahirnya calon tunggal dalam pilkada. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, dengan menggunakan metode analisis yuridis kualitatif. Dari hasil penelitian didapatkan bahwa solusi hukum yang dapat dilakukan untuk menghadapi calon tunggal adalah dengan 1). Menghadapkan calon tunggal dengan bumbung kosong, 2). Menunda pelaksanaan pilkada sampai dengan pemilu serentak tahun 2017. 3). Menerbitkan Perpu. Sedangkan langkah hukum yang dapat dilakukan untuk mencegah lahirnya calon tunggal adalah 1. Merevisi UU pilkada, dengan cara menambah babatau pasal yang khusus mengatur mengenai calon tunggal, 2. Meningkatkan pendidikan politik bagi masyarakat dan kader parpol serta mempersiapkan proses pengkaderan yang matang di internal partai.

Kata Kunci: Calon Tunggal, Pilkada, Putusan, Mahkamah Konstitusi

Abstract

Concurrent local elections to be held in December 2015, characterized by the dynamics of democracy and new political dynamics. Dynamics it is the birth of a single candidate in several areas that will carry out the election. It is on the one hand shows

that the dynamics of democracy in the country increasingly show progress and our society is increasingly "literacy" and political savvy, but on the other hand it raises a new problem, namely whether the elections will be postponed or published decree. This happens because the legislators did not expect the birth of a single candidate. This fact shows that the lawmakers have not been able to make laws that meet the philosophical and sociological aspects of that legislation was well received presence in the midst of society without conflict and live longer. Because it is common to occur in Indonesia legislation only whole corn. Issues to be addressed in this study is what legal remedies in the face of a single candidate and how the legal steps to prevent the birth of a single candidate in the elections. This study is a normative legal research, using qualitative juridical analysis. The result showed that the legal solutions that can be done to deal with a single candidate is to 1). Exposes a single candidate with an empty tube, 2). Delay the election until the election outright in 2017. 3). Published the decree. While the legal steps that can be taken to prevent the birth of a single candidate is 1. Revise election laws, by adding specific chapter or article concerning a single candidate, 2. Increasing political education for the public and political party cadres and prepare the mature cadre in the party's internal.
Keywords: Single Candidate, Local Elections, Dispute, Constitutional Court

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Idealnya pergantian kepemimpinan dalam sistem demokrasi ditempuh melalui mekanisme sederhana, murah, namun tetap membuahkan hasil yang berkualitas. Sederhana dalam arti bisa dimengerti dan mudah dilakukan. Murah maksudnya penyelenggaraan pilkada tidak memakan biaya yang terlalu besar. Untuk mengakomodasi hal itu akhirnya pemerintah menerbitkan UU No. 8 Tahun 2015, dimana di dalamnya diatur mengenai mekanisme pilkada serentak. Hanya saja undang-undang itu belum lengkap sehingga ada hal baru yang diluar prediksi terjadi ditengah-tengah proses penyelenggaraan pilkada.

Pada tanggal 9 Desember 2015 akan ada pemilihan kepala daerah serentak di 269 kabupaten, kota, dan provinsi di seluruh Indonesia. Namun tidak semua daerah provinsi, kabupaten dan kota yang akan melangsungkan pesta demokrasi itu mempunyai calon lebih dari satu, ada beberapa daerah yang hanya mempunyai satu calon atau calon tunggal sehingga ada kemungkinan perayaan pesta demokrasi ditunda karena UU No. 8 tahun 2015 mensyaratkan bahwa pilkada dapat berjalan apabila minimal ada dua calon.

Adanya calon tunggal di beberapa daerah, menunjukkan bahwa masyarakat kita sudah semakin cerdas politik, namun disisi yang lain juga menunjukkan semakin menurunnya kualitas para pembuat undang-undang karena undang-undang No. 8 tahun 2015 ini belum mengakomodasi mekanisme mengenai calon tunggal. Sedangkan syarat sebuah peraturan perundang-undangan yang baik, disamping harus memenuhi aspek yuridis, juga harus memenuhi aspek

filosofis dan sosiologis yang tergambar jelas dalam ketentuan menimbang. Sehingga jika ketiga aspek itu dipenuhi diharapkan keberlakuan peraturan perundang-undangan itu ditengah masyarakat dapat diterima dengan baik tanpa menimbulkan konflik dalam pelaksanaannya dan peraturan perundang-undangan itu dapat berumur panjang, karena sudah jamak sekali di Indonesia peraturan perundang-undangan yang hanya seumur jagung, terutama peraturan perundang-undangan yang berkaitan dalam bidang politik dan ekonomi.

Fenomena calon tunggal ini membuat Komisi Pemilihan Umum (untuk selanjutnya disebut KPU) mengambil keputusan untuk memperpanjang masa pendaftaran calon gubernur dan wakil gubernur, calon bupati dan wakil bupati serta calon walikota dan wakil walikota. Perpanjangan tahap pertama menyisakan tujuh daerah yang tetap mempunyai calon tunggal. Ketujuh daerah tersebut meliputi Kabupaten Tasikmalaya, Kota Surabaya, Kabupaten Blitar, Kabupaten Pacitan, Kota Mataram, Kabupaten Timor Tengah Utara, dan Kota Samarinda. Perpanjangan tahap kedua yang berlangsung pada tanggal 9 sampai 11 Agustus 2015 masih menyisakan daerah yang mempunyai calon tunggal yaitu Kabupaten Tasikmalaya, Kabupaten Blitar, Kota Mataram, dan Kabupaten Timor Tengah Utara.

Perpanjangan masa pendaftaran ini dilakukan karena kerangka hukum pilkada mewajibkan pilkada diikuti oleh sekurang-kurangnya dua pasangan calon. Menindak lanjuti hal ini, kemudian KPU menerbitkan Peraturan KPU No. 12 Tahun 2015 bahwa dalam hal sampai dengan berakhirnya perpanjangan masa pendaftaran hanya terdapat satu pasangan calon atau tidak ada pasangan calon yang mendaftar, maka KPU setempat menetapkan keputusan penundaan seluruh tahapan dan pilkada diselenggarakan pada pilkada serentak tahun 2017¹.

Pilihan menunda pilkada diambil KPU dengan pertimbangan undang-undang tidak membuka ruang untuk memperpanjang masa pendaftaran berkali-kali tanpa batas. Kalau itu dilakukan maka masa pemungutan suara di daerah dengan calon tunggal tersebut bisa dipastikan akan melampaui hari pemungutan suara yang sudah ditetapkan KPU untuk 269 daerah yang akan pilkada serentak gelombang pertama, yang akan diselenggarakan pada 9 Desember 2015.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah apa solusi hukum dalam menghadapi calon tunggal dan bagaimana langkah hukum untuk mencegah lahirnya calon tunggal dalam pilkada?

¹ Sesuai ketentuan Pasal 201 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2015, mengatur enam gelombang pilkada serentak (yaitu Desember 2015, Februari 2017, Juni 2018, 2020, 2022, dan 2023), sebelum akhirnya diselenggarakan pilkada serentak nasional pada 2027.

C. Metode Penelitian

Penelitian hukum ini menggunakan pendekatan normatif dengan tujuan untuk mengkaji hukum positif, dalam arti menghimpun, memaparkan, mensistematisasi, menganalisis, menafsirkan dan menilai norma-norma hukum positif yang berkaitan dengan solusi hukum dalam menghadapi calon tunggal dalam penyelenggaraan pilkada serentak 9 Desember 2015 dan menganalisis langkah-langkah hukum yang dapat dilakukan untuk mencegah calon tunggal. Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, UU No. 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Bahan hukum sekunder yang digunakan berupa literatur, hasil penelitian terdahulu dan jurnai ilmiah. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan analisis. Metode analisis yang digunakan untuk memecahkan masalah adalah yuridis kualitatif.

II. PEMBAHASAN

A. Pemilu Demokratis dalam Perspektif Pancasila

Menurut Hans Kelsen² demokrasi dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung (perwakilan). Tipe demokrasi yang ideal diwujudkan pada derajat yang berbeda melalui konstitusi yang berbeda pula. Demokrasi langsung ditujukan oleh fakta bahwa pembuatan undang-undang, dan juga eksekutif dan yudikatif yang utama, dijalankan oleh rakyat dalam pertemuan akbar ataupun rapat umum. Pengorganisasian semacam ini hanya mungkin pada masyarakat kecil dan dibawah kondisi sosial yang sederhana. Dalam demokrasi langsung seperti dijumpai bangsa Jerman dan Romawi Kuno, prinsip demokrasi sangat terbatas. Tidak semua warga mempunyai hak untuk turut serta dalam pembahasan dan keputusan majelis rakyat. Pada kondisi tertentu pemimpin dapat dipilih oleh majelis, maka setiap orang harus tunduk pada pimpinan. Karena dipimpin oleh majelis, maka paling tidak dia menduduki jabatan dengan cara demokratis.

Agak sedikit berbeda dengan pendapat Hans Kelsen, Robert Dhal mengatakan bahwa tidak ada demokrasi yang ideal, karena demokrasi yang ideal didalmnya tetap saja terdapat hal-hal yang dianggap tidak demokratis. Selengkapny Robert Dhal mengatakan demokrasi yang ideal selalu menuntut berbagai hal sehingga tidak ada rezim aktual yang mampu memahami secara utuh;“ ketika mencari demokrasi ideal maka tidak ada rezim yang demokratis.”³

² Hans Kelsen, *General Theory of Law*, Alih Bahasa oleh Soemardi, *Teori Umum Hukum dan Negara*, Jakarta; BEE Media Indonesia, 2007, hlm. 351.

³ Robert A. Dhal, *Dilema Demokrasi pluralis*, Jakarta; Rajawali, 1982, hlm. 7.

Artinya bahwa sedemokratis apapun pemerintahan dijalankan, proses demokrasi tidak akan pernah berhenti pada titik kesempurnaan. Berbagai hal baru yang muncul diluar prediksi sebelumnya bisa saja muncul dalam dinamika demokrasi sehingga dapatlah dikatakan tidak ada negara didunia ini yang sudah sempurna menjalankan demokrasi.

Indonesia mempunyai konsep tersendiri mengenai demokrasi, yaitu demokrasi Pancasila. Terkait dengan hal ini oleh Soekarno⁴ mengatakan dalam sidang BPUPKI tanggal 5 Juli 1945 bahwa "jikalau kita betul-betul hendak mendasarkan negara kita kepada faham kekeluargaan, faham gotong royong dan keadilan sosial, enyahkanlah tiap-tiap pikiran tiap-tiap faham individualisme dan liberalisme dari padanya." Pandangan yang mendasar ini yang seharusnya dipahami oleh banyak orang, karena jika tidak akan menimbulkan pemahaman yang terpengaruh oleh faham asing yang belum tentu cocok jika diterapkan untuk bangsa Indonesia. Lebih lanjut dikemukakan oleh Soekarno⁵ "kedaulatan rakyat sekali lagi, dan bukan kedaulatan individu. Inilah menurut faham panitia perancang undang-undang dasar, satu-satunya jaminan bahwa bangsa Indonesia seluruhnya akan selamat di kemudian hari. Jikalau faham kita inipun dipakai oleh bangsa-bangsa lain, itu akan memberi jaminan akan perdamaian dunia yang kekal dan abadi".

Sri Soemantri⁶ mendefenisikan demokrasi Indonesia dalam arti formal (*indirect democracy*), sebagai suatu demokrasi dimana pelaksanaan kedaulatan rakyat itu tidak dilaksanakan oleh rakyat secara langsung melainkan melalui lembaga-lembaga perwakilan rakyat seperti DPR dan MPR. Demokrasi dalam arti pandangan hidup adalah demokrasi sebagai falsafah hidup (*democracy in philosophy*).

Negara yang menganut paham kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi ada pada rakyat yang artinya rakyat berhak memerintah dan mengatur sendiri. Untuk itu rakyatlah yang berhak menentukan pembatasan-pembatasan, dan tujuan yang hendak dicapai⁷ dengan cara menetapkan peraturan-peraturan hukum. Kehidupan negara modern mengharuskan demokrasi dilaksanakan dengan perwakilan (*representative government under the rule of law*), maka hak rakyat untuk mengatur dilakukan melalui badan perwakilan yang menjalankan fungsi membuat undang-undang⁸.

Namun untuk memenuhi tuntutan reformasi, makna dipilih secara demokratis di Indonesia saat ini dimaknai dengan dipilih secara langsung.

⁴ Soekarno, *Risalah BPUPKI dan PPKI*, Jakarta; Sekretaris Negara, 1993, hlm 207.

⁵ *Ibid.*

⁶ Sri Soemantri, *Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Bandung; Alumni, 1971, hlm. 26.

⁷ Moh. Kusnardy dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta; Sinar Bakti, 1988, hlm. 328.

⁸ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta; Ind-Hill.co, 1992, hlm. 41.

Walaupun dipilih secara langsung harus tetap ada batasan-batasan yang harus dipatuhi, terkait dengan hal ini Azhary mengatakan kedaulatan rakyat di Indonesia dibatasi oleh nilai-nilai ketuhanan yang maha esa, kedaulatan rakyat yang sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan dan keadilan serta peradaban, kedaulatan rakyat sebagai dasar persatuan Indonesia, dan kedaulatan rakyat yang mekanismenya (pola pelaksanaannya) berupa kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan yang bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.⁹

Dikemukakan pula oleh Azhary dari rumusan kedaulatan rakyat tadi ada dua aspek yang harus diperhatikan:

1. *Dalam konsep Indonesia dengan cara musyawarah yang dijiwai dengan penuh kebijakan. Dan musyawarah ialah cara berembuk yang mengikutsertakan semua aliran dan golongan yang ada dengan memperhatikan segala hal yang terkait (dinamika masyarakat).*
2. *Dengan memperhatikan segala perkembangan dalam masyarakat, maka aspek kesejahteraan bagi seluruh rakyat akan menjadi tujuan utamanya, jadi bukan mengutamakan kepentingan individu.¹⁰*

Paham kedaulatan rakyat menumbuhkan negara demokrasi, sebagaimana dikemukakan Bagir Manan,¹¹ paham kerakyatan atau kedaulatan rakyat seperti yang diutarakan di atas dapat terlaksana secara langsung seperti rapat desa atau melalui perwakilan. Dalam negara berkedaulatan rakyat, menurut Moh. Hatta,¹²

“kedaulatan rakyat berarti bahwa kekuasaan untuk mengatur pemerintahan negeri ada pada rakyat yang berdaulat, berkuasa untuk menentukan cara bagaimana ia harus diperintah. Tetapi putusan rakyat yang dapat menjadi peraturan pemerintah bagi orang semuanya ialah keputusan yang ditetapkan dengan cara mufakat dalam suatu perundingan yang teratur bentuknya dan jalannya”.

Demokrasi di Indonesia berdasarkan ideologi Pancasila, oleh karena itu kebebasan berserikat dan berkumpul, mengekspresikan gagasan dan keinginan harus disertai dengan kesadaran tanggung jawab kepada Tuhan, dengan memperhatikan harkat dan martabat sesama manusia seperti dirinya sendiri. Dalam bahasa Jawa *tepo seliro* dalam bahasa Indonesia *tanggung rasa*.¹³

Senada juga dengan hal ini Azhary mengatakan kehidupan yang berkeadilan sosial, ialah kehidupan berkelompok yang mengutamakan kesejahteraan umum atau kemakmuran rakyat, bukan kemakmuran orang seorang, dan kehidupan yang berperikemanusiaan berdasarkan ketuhanan yang maha esa, berkeadilan

⁹ Azhary, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya*, Jakarta; Universitas Indonesia, 1995, hlm. 129.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Bagir Manan, *Perjalan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Karawang; Uniska, 1993, hlm. 48.

¹² *Ibid.*, hlm. 47.

¹³ A. Gunawan Setiardi, *Hak-hak Asasi Manusia Berdasarkan Ideologi Pancasila*, Yogyakarta; Kanisius, 1993, hlm. 119.

serta beradap. Berdasar pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa kebebasan yang dianut UUD 1945 adalah kebebasan yang sesuai dengan cita negara pancasila.¹⁴

Model pemilihan kepala daerah langsung dan tidak langsung, masing-masing mempunyai keunggulan dan kelemahan tersendiri. Sepanjang masa orde baru kita telah mempraktekkan demokrasi tidak langsung, namun tetap saja tujuan bernegara seperti yang tertuang dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 belum terwujud secara nyata. Tuntutan reformasi menghendaki rakyat dilibatkan secara langsung dalam memilih pemimpinnya dan hal ini baru terlaksana sejak bulan Juni tahun 2005 yang lalu, walaupun kita juga belum melihat perubahan secara signifikan pada kehidupan masyarakat secara keseluruhan, tapi minimal rakyat secara keseluruhan dapat menikmati pesta demokrasi dan memilih pemimpin mereka secara langsung, dan pesta itu bukan hanya dinikmati oleh sebagian kecil orang yang duduk di parlemen.

B. Solusi Hukum Menghadapi Calon Tunggal Pilkada Serentak Tahun 2015

1. Faktor Penyebab Lahirnya Calon Tunggal

Jazim Hamidi¹⁵ mengatakan makna filosofis yang dapat dipelajari dari pilkada langsung adalah berkaitan dengan hadirnya individu yang memiliki hakekat sebagai kekuatan yang benar-benar otonom. Baik dalam konteks menggunakan hak pilihnya termasuk juga untuk mengambil pilihan dengan tidak menggunakan hak politiknya. Artinya keterkaitannya sebenarnya terletak pada kedaulatan yang berada sepenuhnya ditangan rakyat. Sehingga kehadiran masyarakat benar-benar menjadi *stakeholder* utama dari proses politik dalam pilkada.

Individu yang benar-benar memiliki kekuatan otonom dalam masyarakat, biasanya akan sangat dicintai masyarakatnya, sehingga mereka tidak mau memilih pemimpin yang lain. Karakter yang melekat seperti ini dapat kita temui pada diri Tri Rismaharini Walikota Surabaya, yang benar-benar bekerja untuk rakyatnya. Kecintaan rakyat kepadanya membuat gentar calon pesaing sehingga tidak ada yang berani untuk maju dalam pilkada serentak tahun 2015. Walaupun akhirnya setelah perpanjangan masa pendaftaran tahap kedua akhirnya ada calon pesaing yang muncul. Hal ini terjadi karena mereka beranggapan akan sulit mengalahkan petahana yang mempunyai tingkat elektabilitas yang tinggi seperti Tri Rismaharini.

Selain itu, calon tunggal ini lahir karena mahalnnya mahar dari partai pengusung. Maka secara rasional, jika ada calon petahana yang kuat, calon

¹⁴ Azhary, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya*, Jakarta: Universitas Indonesia, 1995, hlm. 90.

¹⁵ Jazim Hamidi, *Rethinking Penyelenggaraan Pilkada Yang Demokratis dan Partisipatif, dalam Konstitusionalisme Demokrasi* (sebuah diskursus tentang pemilu, otonomi daerah dan mahkamah konstitusi sebagai kado untuk "sang Penggembala" Prof. A. Mukhtie Fadjar), Malang: In Trans Publishing, 2010, hlm. 217.

lain pasti akan berkalkulasi rasional. Daripada hilang segalanya, lebih baik mengurungkan niat untuk jadi calon. Karena untuk menjadi calon saja mereka sudah harus membayar mahar. Belum lagi dana yang akan digunakan untuk kampanye, dana untuk meraih suara pemilih, dana untuk mengamankan suara mulai dari tingkat TPS sampai mengamankan suara di KPU, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, KPU pusat bahkan sampai di tingkat MK jika terjadi sengketa.

Calon tunggal ini dapat juga lahir karena mesin partai yang berfungsi untuk memberikan pendidikan politik bagi kader tidak berfungsi dengan baik. Karena partai selain wajib memberikan pendidikan politik kepada masyarakat juga wajib untuk memberikan pendidikan politik kepada kader-kadernya, termasuk dalam hal ini adalah dengan menyiapkan kader terbaik untuk menjadi pemimpin di daerah masing-masing serta menyiapkan kader terbaiknya untuk menjadi pemimpin di kancah nasional.

Faktor lain yang juga dapat menyebabkan lahirnya calon tunggal adalah kriteria yang diatur dalam undang-undang mengenai syarat dukungan dari jalur parpol yang naik menjadi 30% dan syarat dukungan pencalonan perseorangan yang dinaikkan lebih dari 65%. Hal ini mungkin perlu ditinjau ulang karena masyarakat kita adalah masyarakat yang baru belajar berdemokrasi, sehingga belum siap untuk memenuhi syarat yang diatur dalam undang-undang, sehingga hal ini membuat parpol dan calon perseorangan sulit untuk maju sebagai calon dalam pilkada.

2. Solusi Hukum Menghadapi Calon Tunggal

Berdasarkan hal tersebut, maka solusi hukum yang dapat ditawarkan untuk menghadapi calon tunggal adalah 1). Calon tunggal dilawankan dengan bumbung kosong, 2). Menunda pelaksanaan pilkada sampai dengan pilkada serentak tahun 2017, 3). Menerbitkan Perpu. Untuk lebih jelasnya akan diuraikan berikut ini:

a. Belajar dari Praktek Ketatanegaraan Pemerintahan Asli

Indonesia sudah memiliki praktek ketatanegaraan sendiri jauh sebelum penjajah Belanda menguasai tanah air. Praktek ketatanegaraan itu dapat dilihat dari banyaknya kerajaan besar dan kecil yang pernah berjaya di Nusantara. Van Vollenhoven mengatakan dalam kalimat awal bukunya yang berjudul *Staatsrecht Overzee*:

"Bahwa pada tahun 1596 ketika kapal berbendera Belanda yang pertama memasuki perairan kepulauan Indonesia, wilayah ini secara hukum ketatanegaraan bukanlah wilayah yang "liar" dan "kosong". Di sana terdapat setumpuk lembaga-lembaga pengaturan dan kewibawaan, meliputi pemerintahan oleh atau terhadap suku-suku, desa-desa, persatuan-persatuan desa, republik-republik,

dan kerajaan-kerajaan. Bahkan Van Vollenhoven menegaskan, "ketatanegaraan" tersebut tetap bersifat pribumi (inheemsch gebleven) meski pengaruh Hindu dan Islam pada kehidupan rakyat tetap berlangsung".¹⁶

Dari hal itu jelas membuktikan bahwa di nusantara sudah lama berjalan praktek ketatanegaraan dan demokrasi walaupun masih dalam bentuk yang sangat sederhana. Demikian juga dengan praktek pemilihan pemimpin sudah lama dipraktekkan cara-cara yang demokratis. Terkait dengan hal ini Isrok¹⁷ mengatakan sesungguhnya pemilihan langsung merupakan kebudayaan asli masyarakat Indonesia yang bercirikan gotong royong dan musyawarah mufakat. Hak suara umum sudah ada di Indonesia sejak dahulu dalam demokrasi desa.

Jika kita mencermati dan belajar dari praktek ketatanegaraan asli bangsa Indonesia, dalam hal pemilihan kepala desa, jika terdapat calon kepala desa tunggal, maka calon kepala desa tersebut akan dilawankan dengan bumbung kosong. Dengan melawan bumbung kosong elektabilitas dan legitimasi calon tunggal dapat diuji, untuk membuktikan; 1). apakah benar pilihan parpol sejalan dengan pilihan masyarakat, 2). apakah calon tunggal terjadi secara alamiah karena kehendak demokratis partai politik ataukah karena desain dan rekayasa politik untuk menjegal calon berkualitas hanya karena parpol tidak siap berkompetisi secara adil. Hal itu dapat diketahui dari hasil kontes calon tunggal dengan bumbung kosong.

Walaupun dihadapkan dengan bumbung kosong, calon tunggal tetap harus melalui semua tahapan dalam pilkada, sehingga calon tunggal akan tetap bekerja meyakinkan pemilih bahwa dia adalah pilihan yang tepat bagi pemilih. Dengan begitu, calon tunggal akan tetap berkampanye dan menyampaikan visi misinya meskipun lawannya bumbung kosong. Meskipun melawan bumbung kosong, tidak ada jaminan bahwa calon kepala daerah yang melawan bumbung kosong pasti akan menang. Di tahun 2013 misalnya saja, bumbung kosong menang dalam pilkades yang diulang untuk ketiga kalinya di Desa Dlingo, Kecamatan Mojosongo, Yogyakarta. Dalam pemilihan ketua RT di kecamatan Keramasan Kota Palembang pada tahun 2012, juga pernah terjadi praktek calon tunggal ketua RT yang melawan bumbung kosong. Walaupun calon ketua RT tersebut melawan bumbung kosong, tapi semua tahapan yang harus dilalui dalam pemilihan ketua RT tersebut

¹⁶ A. Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV, Disertasi, Jakarta, Universitas Indonesia, 1990, hlm. 92.

¹⁷ Isrok, *Wewenang DPRD Dalam Pemilihan Kepala Daerah Berkaitan Dengan Pemilihan Langsung*, Disertasi, Malang; FH UB, 2005, hlm. 114.

tetap harus dilalui, sehingga proses demokrasi benar-benar berjalan dan hal ini juga sekaligus secara tidak langsung menjadi pendidikan politik bagi masyarakat setempat.

Belum diaturnya mekanisme calon tunggal yang melawan bumbung kosong, dapat saja belajar dari praktek pilkades. Namun harus dibuatkan dasar hukum yang bisa menjamin penerapannya dalam pilkada, dasar hukum tersebut juga harus dalam bentuk undang-undang. Mekanismenya dibuat sama dengan pilkades. Kalau bumbung kosong menang maka calon tunggal dinyatakan tidak berhak untuk mengikuti pemilihan selanjutnya. Tahapan pendaftaran calon dibuka kembali, dan memberi ruang kepada pihak lain untuk mendaftar. Dengan demikian, akan muncul calon-calon baru sehingga mekanisme pilkada dapat berjalan normal seperti diamanatkan dalam undang-undang.

Namun, melakukan revisi undang-undang di tengah puncak pesta yang tinggal menghitung hari, agar semua daerah yang dijadwalkan menyelenggarakan pilkada serentak di 2015 ini tetap bisa berlangsung sesuai rencana akan sulit untuk dilakukan, karena akan membutuhkan waktu yang panjang dan menghabiskan uang yang tidak sedikit. Oleh karena itu alternative calon tunggal melawan bumbung kosong juga memerlukan kalkulasi yang sangat matang jika ingin ditempuh, kecuali jika mekanisme dan payung hukumnya sudah diatur. Di sejumlah negara yang telah lama mempraktikkan pemilihan umum, seperti Amerika Serikat, Kanada, Inggris, India, Malaysia, dan Filipina, masalah calon tunggal bukan hal baru. Mereka sudah memiliki mekanisme tersendiri yang dilegitimasi dalam undang-undang untuk mengatasi calon tunggal. Dalam praktek kenegaraan di Amerika, calon tersebut langsung disahkan sebagai pemenang atau dikenal dengan istilah *uncontested election*. Sedangkan pada praktek ketatanegaraan di Kanada, calon tunggal langsung aklamasi menjadi kandidat terpilih.

Pemikiran yang sama juga digagas Hamdan Zoelva. Hamdan menganggap kalau sudah diperpanjang dua kali pendaftar tetap hanya satu, maka langsung sahkan saja sebagai calon terpilih. Hamdan mengibaratkan pertandingan olahraga, kalau lawan tidak datang pada waktunya harus dinyatakan WO (*walk out*). Pihak yang sudah siap tanding ditetapkan sebagai pemenang. Dan, sebagai dasar hukumnya, harus dibuatkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu).

b. Menunda sampai dengan Pilkada Serentak Tahun 2017

Menunda pelaksanaan pilkada bagi daerah yang hanya mempunyai calon tunggal sampai dengan pilkada serentak tahun 2017 bukanlah pilihan

yang terbaik. Pilihan tersebut sangat tidak adil bagi pemilih maupun bagi calon yang sudah siap mendaftar. Pemilih kehilangan haknya untuk mengoreksi kepemimpinan lokal dalam siklus lima tahunan pilkada.

Sementara bagi calon tunggal yang sudah mendaftar dengan mengikuti seluruh prosedur yang ada sudah pasti tercederai hak-haknya, dan ini akan sangat merugikan bagi calon tunggal. Karena jika ditunda hingga 2017 calon tunggal harus melakukan semuanya dari awal lagi. Dan akan ada perbedaan pengaruh bagi masyarakat pemilih jika pelaksanaan pilkada ditunda.

Dari sisi yang lain, penundaan pilkada bagi daerah yang hanya mempunyai calon tunggal hingga 2017, memberikan peluang dan kesempatan bagi tokoh-tokoh daerah untuk mempersiapkan diri bersaing dalam pilkada, sehingga dinamika demokrasi yang akan terjadi akan lebih berwarna.

Manfaat lain yang akan didapatkan dengan menunda pelaksanaan pilkada serentak bagi daerah yang mempunyai calon tunggal ialah, pemerintah akan mempunyai waktu yang cukup untuk merevisi undang-undang No. 8 Tahun 2015 tanpa harus menerbitkan perpu, partai politik akan lebih siap dalam memajukan calonnya dan penyelenggara pemilu (KPU) akan lebih matang dalam menjalankan perannya. Jika metode penundaan yang dipilih, langkah selanjutnya yang akan dilakukan adalah mempersiapkan pengangkatan pelaksana tugas, yang memiliki kompetensi, rekor, dan pengalaman pemerintahan yang mumpuni.

c. Terbitkan Perpu

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang atau yang lazim disebut dengan perpu, hanya bisa diterbitkan dalam situasi yang genting. Misalnya menyangkut keamanan negara dan berkaitan dengan keselamatan nyawa orang banyak. Yang jika tidak diterbitkan perpu akan terjadi *cheos* yang mengancam keutuhan NKRI.

Dalam kasus calon tunggal yang lahir dalam penyelenggaraan pilkada serentak yang akan dilakukan pada bulan Desember 2015, menerbitkan perpu bukanlah hal yang patut. Karena dalam Peraturan KPU No. 12 Tahun 2015 bahwa dalam hal sampai dengan berakhirnya perpanjangan masa pendaftaran hanya terdapat satu pasangan calon atau tidak ada pasangan calon yang mendaftar, maka KPU setempat menetapkan keputusan penundaan seluruh tahapan dan pilkada diselenggarakan pada pilkada serentak tahun 2017. Artinya mekanisme yang harus dilalui sudah jelas dan ada payung hukumnya.

Karena jika pemerintah tetap memaksa menerbitkan Perpu, dikhawatirkan perpu tersebut akan sarat dengan muatan politik dan hanya menguntungkan pihak-pihak tertentu saja. sudah bisa terbaca bahwa untuk menjadi pemenang dalam pilkada tanpa harus direpotkan dengan kampanye yang memakan waktu dan menguras tenaga akan lebih praktis jika hanya ada calon tunggal. Semua akan bersiasat mencari jalan agar cukup menjadi calon tunggal. Caranya ialah dengan membagi uang kepada partai politik agar mereka tidak mengusung calon. Dalam konteks ini, yang paling diuntungkan adalah partai politik, karena dengan mencalonkan sudah pasti partai politik dapat uang karena ada sejumlah mahar yang harus dibayar, tidak mencalonkan juga partai politik dapat uang karena ada biaya juga yang harus dibayarkan jika partai politik tidak mencalonkan.

Dalam situasi yang seperti ini, menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) hanya akan melegalisasi adanya calon tunggal. Dan kalau ini dipaksakan terjadi akan menjadi preseden buruk dalam dinamika demokrasi di Indonesia. Karena politisi dan pencari kekuasaan akan berlomba untuk menciptakan kondisi agar lahir calon tunggal. Karena ongkos yang dikeluarkan kepada partai politik sebagai mahar guna tidak mencalonkan seseorang jauh lebih rendah dibandingkan dengan berkompetisi. Sebab, kompetisi berarti kampanye dan kampanye berarti uang tak terhingga. Menjadi calon tunggal adalah mekanisme jadi pemimpin tanpa harus kampanye. Sehingga dalam hal ini menerbitkan Perpu bukanlah hal yang tepat.

3. Langkah Hukum untuk Mencegah Lahirnya Calon Tunggal pada Pilkada Serentak Tahun 2017

a. Revisi UU Pilkada

Hamid S. Attamimi¹⁸ yang mengutip pendapat Lon L. Fuller, mengemukakan, bahwa hukum adalah alat untuk mengatur masyarakat. Ia berpendapat, bahwa tugas pembentuk peraturan perundang-undangan akan berhasil, apabila ia sampai kepada tingkat di mana keseluruhan Persyaratan bisa terpenuhi. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan menurut pandangan Lon. L. Fuller, sebagaimana diungkap oleh A. Hamid S. Attamimi, adalah:

1. *"... a failure to achieve rules at all, so that every issue must be decided on an ad hoc basis (peraturan harus berlaku juga bagi penguasa, harus ada kecocokan atau konsistensi*

¹⁸ Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, New Haven and London: Yale University Press, 1963, hlm. 39. Lihat juga A. Hamid, S. Attamimi, *Op.Cit.*, hlm. 303, serta Kusnu Goesniadhie S, *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif Perundang-undangan*, JP .Books, Surabaya, 2006, hlm.88-89. Lihat juga dalam, Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi (Proses dan Prosedur Perubahan UUD 1945 di Indonesia 1945-2002)*, Jakarta; Ghalla Indonesia, 2004, hlm. 21-22.

antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya; dituangkan dalam aturan-aturan yang berlaku umum, artinya suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan dan tidak boleh sekadar mengandung keputusan-keputusan yang bersifat sementara atau ad hoc);

2. *a failure to publicize, or at least to make available to the affected party, the rules he is expected to observe (aturan-aturan yang telah dibuat harus diumumkan kepada mereka yang menjadi objek pengaturan aturan-aturan tersebut);*
3. *the abuse of retroactive legislation, which not only cannot itself guide action, but undercuts the integrity of rules prospective in effect, since it puts them under the threat of retrospective change (tidak boleh ada peraturan yang memiliki daya laku surut atau harus non-retroaktif, karena dapat merusak integritas peraturan yang ditujukan untuk berlaku bagi waktu yang akan datang);*
4. *a failure to make rules understandable (dirumuskan secara jelas, artinya disusun dalam rumusan yang dapat dimengerti);*
5. *the enactment of contradictory rules (tidak boleh mengandung aturan-aturan yang bertentangan satu sama lain);*
6. *rules that require conduct beyond the powers of the affected party (tidak boleh mengandung beban atau persyaratan yang melebihi apa yang dapat dilakukan);*
7. *introductions such frequent changes in the rules that the subject cannot orient his action by them (tidak boleh terus-menerus diubah, artinya tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah-ubah peraturan sehingga menyebabkan seseorang kehilangan orientasi); dan*
8. *a failure of congruence between the rules as announced and their actual administration (harus ada kecocokan atau konsistensi antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaan sehari-hari)".*

Apabila kita berpedoman kepada pendapat Lon Fuller yang mengatakan bahwa "tugas pembentuk peraturan perundang-undangan akan berhasil, apabila ia sampai kepada tingkat di mana keseluruhan Persyaratan bisa terpenuhi" dengan baik, maka dapatlah kita menyimpulkan bahwa UU No. 8 Tahun 2015 belumlah termasuk kategori peraturan perundang-undangan yang baik. UU No. 8 Tahun 2015 yang tidak memprediksi akan adanya calon tunggal dalam pendaftaran pilkada serentak Tahun 2015, tidak memenuhi angka 7 asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yaitu peraturan perundang-undangan tidak boleh terus-menerus diubah, artinya tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah-ubah peraturan sehingga menyebabkan seseorang kehilangan orientasi.

Artinya bahwa cakupan materi sebuah undang-undang harus sangat luas, cakupan materinya harus bisa memprediksikan hal yang diatur di dalamnya masih bisa menjangkau dan mengikuti perkembangan masyarakat sampai puluhan tahun ke depan. Sehingga bisa memberikan kepastian hukum dan rasa keadilan bagi masyarakat secara umum terutama pihak-pihak yang bersentuhan langsung dengan peraturan perundang-undangan itu. Untuk itu para pembuat peraturan perundang-undangan harus mempunyai kemampuan yang baik dan pengetahuan yang luas dalam bidangnya sehingga peraturan perundang-undangan itu dapat berumur panjang dan tidak harus dirubah dalam hitungan bulan sejak keberlakuannya (seumur jagung).

Hal yang seperti ini lumrah sekali terjadi di Indonesia, terutama peraturan perundang-undangan yang "basah", yang menyangkut bidang ekonomi dan politik. Hal-hal yang seperti ini dapat menurunkan tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Dan jika hal-hal yang seperti ini terus-terusan terjadi dapat membuat masyarakat tidak percaya kepada hukum dan rentan terjadi anarki.

Mengenai fenomena calon tunggal, seharusnya para pembuat peraturan perundang-undangan dapat belajar dari masa lalu. Pada zaman berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 12 Tahun 2008 juga pernah terjadi pemilukada yang hanya terdapat satu pasangan calon, Saat itu terjadi di Gorontalo¹⁹. Dan mekanisme yang ditempuh untuk mengatasi calon tunggal ketika itu juga dengan metode perpanjangan masa pendaftaran sama seperti musim pilkada serentak tahun 2015. Seharusnya jika para pembuat peraturan perundang-undangan dapat berpikir kritis dan cerdas, kenyataan calon tunggal pernah terjadi. Seharusnya hal itu sudah diakomodasi keberadaan dan pengaturannya dalam UU No. 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, meskipun UU tersebut sudah mensyaratkan bahwa proses pilkada dapat berjalan jika minimal diikuti oleh dua pasang calon.

Hal ini juga perlu diantisipasi, karena masyarakat Indonesia sudah semakin cerdas dalam menentukan hak pilihnya. Mereka sudah tahu dengan baik mana pemimpin yang benar-benar peduli dengan kehidupan mereka dan mana pemimpin yang hanya mencari populertitas dan mengejar jabatan serta kekayaan untuk kepentingan pribadi dan kroni-kroninya. Sehubungan dengan hal ini, Bagir Manan mengatakan bahwa undang-undang adalah sebuah peraturan perundang-undangan yang paling luas

¹⁹ Didik Supriyanto, Dalam *Demokrasi Lokal: Evaluasi Pemilukada Di Indonesia*, Jakarta: Konpress, 2012, hlm. 219.

cakupan materinya. Sehingga seharusnya dalam undang-undang No. 8 Tahun 2015 juga mengatur mengenai keberadaan calon tunggal dalam bab tersendiri. lebih lengkapnya Bagir Manan mengatakan:²⁰

“Undang-undang merupakan bentuk peraturan perundang-undangan yang paling luas jangkauan materi muatannya. Dapatlah dikatakan, tidak ada lapangan kehidupan dan kegiatan ketatanegaraan, pemerintahan, masyarakat dan individu yang tidak dapat menjadi jangkauan untuk diatur oleh undang-undang. Bidang yang tidak diatur oleh undang-undang hanyalah hal-hal yang sudah diatur oleh UUD atau TAP MPR, atau sesuatu yang oleh undang-undang itu sendiri telah didelegasikan pada bentuk peraturan perundang-undangan lain.”

Sehingga dalam hal ini pembuat UU seharusnya harus bisa menyelami dengan baik unsur filosofis, unsur sosiologis dan unsur yuridis dari UU yang akan diterbitkan. Selain harus memenuhi ketiga unsur tersebut yang harus tergambar dengan jelas dalam ketentuan menimbang, sebuah peraturan perundang-undangan juga harus memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Bertalian dengan materi muatan undang-undang, Bagir Manan²¹ lebih lanjut mengemukakan tentang tolak ukur materi muatan undang-undang sebagai berikut:

- a. “Ditetapkan dalam UUD
- b. Ditetapkan dalam undang-undnag terdahulu.
- c. Ditetapkan dalam rangka mencabut, manambah atau mengganti undang-undang yang lama.
- d. Materi muatan menyangkut hak dasar atau hak asasi.
- e. Materi muatan menyangkut kepentingan atau kewajiban rakyat banyak.”

Lebih lanjut diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi asas yang bersifat formal seperti diatur pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 meliputi: kejelasan tujuan²², kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat²³, kesesuaian antara jenis, hierarki dan

²⁰ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indoensia*, Bandung, Alumni, 1997, hlm. 147-148.

²¹ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa...*, *Ibid.*, hlm. 147-148.

²² Bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

²³ Bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga Negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undnagan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga Negara atau pejabat yang tidak berwenang.

materi muatan²⁴, dapat dilaksanakan²⁵, kedayagunaan dan kehasilgunaan²⁶, kejelasan rumusan²⁷, keterbukaan²⁸.

Serta materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas: a) pengayoman²⁹, b) kemanusiaan³⁰, c) kebangsaan³¹, d) kekeluargaan³², e) kenusantaraan³³, f) bhinneka tunggal ika³⁴, g) keadilan³⁵, h) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan³⁶, Ketertiban dan kepastian hukum³⁷, Keseimbangan, keserasian dan keselarasan.³⁸

Sehingga dalam merevisi UU No. 8 Tahun 2015 nanti, diharapkan para pembuat undang-undang benar-benar memperhatikan pendapat Fuller sebagaimana yang dikutip oleh Hamid S. Attamimi tersebut, serta benar-benar mempedomani pasal 5 dan pasal 6 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

b. Pentingnya Peningkatan Pendidikan Politik bagi Masyarakat dan Kader Parpol

Pilkada langsung merupakan sarana penting dalam rangka menjaring calon pemimpin ditingkat lokal untuk dipersiapkan bersaing di tingkat nasional. Tauchid Noor³⁹ mengatakan disadari atau tidak, stock kepemimpinan nasional amat terbatas. Dari jumlah penduduk Indonesia yang lebih dari 200 juta, jumlah pemimpin nasional yang kita miliki

²⁴ Bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan

²⁵ Bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis.

²⁶ Bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

²⁷ Bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

²⁸ Bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

²⁹ Bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

³⁰ Bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga Negara dan penduduk Indonesia secara proporsional

³¹ Bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip NKRI

³² Bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan

³³ Bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari system hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

³⁴ Bahwa setiap materi muatan-peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara

³⁵ Bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara.

³⁶ Bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender atau status social.

³⁷ Bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

³⁸ Bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan, anatar kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan Negara

³⁹ Lihat juga M. Tauchid Noor, *Analisis Partisipasi Publik Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah*, Malang, Pascasarjana Ilmu Hukum Widyagama Malang, 2005, hlm. 29-31.

hanya beberapa. Mereka sebagian besar para pemimpin partai politik besar yang memenangi pemilu 2004 dan 2009. Karena itu, harapan akan lahirnya pemimpin nasional justru dari pilkada langsung ini.

Karena menyadari adanya keterbatasan pemimpin yang benar-benar negarawan, maka Konstitusi mengatur bahwa pendidikan (termasuk di dalamnya pendidikan politik) bertujuan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Pendidikan memegang peran penting dalam membentuk karakter bangsa, nilai, konsep dan budaya yang akan diwariskan kepada generasi penerus. Pendidikan berpotensi mengembangkan kemampuan, membentuk watak, dan peradaban bangsa yang bermartabat, mencerdaskan kehidupan bangsa serta membangun masyarakat yang demokratis dan bertanggung jawab. Tentu saja termasuk di dalamnya pendidikan politik.

UU Partai Politik jelas menyebut salah satu fungsi utama parpol adalah melakukan kaderisasi dan rekrutmen politik. Peran partai politik sebagai penyandang fungsi sosialisasi, pendidikan, partisipasi dan rekrutmen politik. Partai politik harus memberikan pendidikan politik yang maksimal kepada masyarakat agar tidak terlibat dalam konflik. Partai politik harus melakukan penjangkaran calon pasangan kepala daerah dengan obyektif dan kapabel sehingga akan menarik minat masyarakat untuk memilih.

Selain memberikan pendidikan politik kepada masyarakat, partai politik juga harus melakukan pendidikan politik kepada kader-kadernya dalam arti mempersiapkan kader yang terbaik untuk maju dalam pesta demokrasi baik dalam bentuk pencalonan kepala daerah, pencalonan sebagai DPRD untuk tingkat daerah maupun pencalonan untuk tingkat nasional.

Putusan MK Nomor 33/PUU-XIII/2015 yang mengharuskan anggota DPR, DPD dan DPRD untuk mengundurkan diri jika ingin menjadi calon kepala daerah seperti diatur dalam Pasal 7 huruf s secara tidak langsung juga merupakan usaha yang dilakukan MK untuk mencegah jangan sampai ada calon tunggal dalam pilkada serentak Tahun 2017 dan pada pilkada-pilkada yang akan datang. Dengan adanya perubahan pada pasal ini parpol dapat terus berbenah dan mempersiapkan sistem yang matang untuk menyiapkan calon pemimpin di daerah.

Sistem⁴⁰ secara etimologi dalam kamus bahasa Indonesia adalah perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas. Menurut Prajudi⁴¹ sistem merupakan suatu jaringan dari

⁴⁰ Kamus Bahasa Indonesia, Jakarta, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008, hlm. 1627.

⁴¹ Prajudi Admosudirjo, Dasar-dasar office management, cetakan 4, Jakarta; Grafika, 2005, hlm. 111.

pada prosedur-prosedur yang berhubungan satu sama lain menurut skema atau pola yang bulat untuk menggerakkan suatu fungsi yang utama dari suatu usaha atau urusan. Berdasarkan pengertian tersebut, maka sistem dapat disebut mekanisme suatu organ dalam melakukan aktivitas dimana setiap unsur berperan menjalankan fungsi masing-masing secara teratur.

Terkait dengan pendidikan politik ditingkatan internal partai politik dalam arti mempersiapkan calon pemimpin yang akan dimajukan dalam pencalonan baik itu pada tingkat lokal maupun nasional, tentu saja partai politik harus mempersiapkan sistem yang benar-benar baik dan menggerakkan seluruh mesin partai. Agar terjaring calon yang benar-benar capable, mampu bersaing dan dapat diterima dengan baik oleh masyarakat yang tujuan akhirnya adalah memenangkan hati rakyat dan meraih kepemimpinan yang legitimate.

III. PENUTUP

Ada beberapa alternatif yang bisa ditempuh dalam rangka menyiasati fenomena calon tunggal. Pertama adalah menghadapkan calon tunggal dengan bumbung kosong sebagaimana praktek yang lazim terjadi dalam pemerintahan tingkat desa, dengan membuatkan peraturan dalam bentuk undang-undang yang dalam babnya khusus mengatur mekanisme calon tunggal. Kedua, dengan menunda pelaksanaan pilkada sampai dengan pilkada serentak tahun 2017. Dan ketiga dengan menerbitkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

Dari ketiga opsi yang ada, penundaan penyelenggaraan pilkada sampai dengan pilkada serentak tahun 2017 adalah opsi yang paling rasional, karena sudah ada payung hukumnya, yaitu Peraturan KPU No. 12 Tahun 2015 bahwa dalam hal sampai dengan berakhirnya perpanjangan masa pendaftaran hanya terdapat satu pasangan calon atau tidak ada pasangan calon yang mendaftar, maka KPU setempat menetapkan keputusan penundaan seluruh tahapan dan pilkada diselenggarakan pada pilkada serentak tahun 2017. Sedangkan untuk opsi pertama dan kedua dalam penyelenggaraannya membutuhkan payung hukum baru dan untuk membuat payung hukum baru membutuhkan waktu yang tidak sebentar serta biaya yang tidak sedikit. Opsi pertama dan ketiga sangat rentan dengan pencederaan terhadap nilai-nilai demokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Gunawan Setiardja, *Hak-hak Asasi Manusia Berdasarkan Ideologi Pancasila*, Yogyakarta; Kanisius, 1993.
- A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presdien Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV*, Disertasi, Jakarta; Universitas Indonesia 1990.
- Azhary, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya*, Jakarta; Universitas Indonesia, 1995.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indoensia*, Bandung; Alumni, 1997.
- Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indoesia*, Jakarta; Ind-Hill.co, 1992.
- Bagir Manan, *Perjalan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Karawang; Uniska, 1993.
- Didik Supriyanto, *Dalam Demokrasi Lokal; Evaluasi Pemilukada Di Indonesia*, Jakarta; Konpress, 2012.
- Hasn Kelsen, *General Theory of Law, Alih Bahasa oleh Soemardi, Teori Umum Hukum dan Negara*, Jakarta; BEE Media Indonesia, 2007.
- Isrok, *Wewenang DPRD Dalam Pemilihan Kepala Daerah Berkaitan Dengan Pemilihan Langsung*, Disertasi, Malang; FH UB, 2005.
- Jazim Hamidi, *Rethinking Penyelenggaraan Pilkada Yang Demokratis dan Partisipatif, dalam Konstitusionalisme Demokrasi (sebuah diskursus tentang Pemilu, Otonomi Daerah dan Mahkamah Konstitusi*, sebagai kado untuk “sang Penggembala” Prf. A. Mukhtie Fadjar, Malang; In Trans Publishing, 2010.
- Kamus Bahasa Indonesia, Jakarta; Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008.
- Kusnu Goesniadhie S, *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif Perundang-undangan*, Surabaya; JP . Books, 2006.
- Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, New Haven and London: Yale University Pres, 1963.
- M. Tauchid Noor, *Analisis Partisipasi Publik Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah*, Malang; Pascasarajaa Ilmu Hukum Widyagama Malang, 2005.
- Moh. Kusnardy dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta; Sinar Bakti, 1988.

Prajudi Admosudirjo, *Dasar-dasar Office Management*, cetakan 4, Jakarta; Grafika, 2005.

Robert A. Dhal, *Dilema Demokrasi Pluralis*, Jakarta; Rajawali, 1982

Soekarno, *Risalah BPUPKI dan PPKI*, Jakarta; Sekretaris Negara, 1993.

Sri Soemantri, *Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Bandung; Alumni, 1971.

Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi (Proses dan Prosedur Perubahan UUD 1945 di Indonesia 1945-2002)*, Jakarta; Ghalia Indonesia, 2004.