

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara hukum, hal ini tertuang dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) Pasal 1 ayat (3). Sejak diproklamirkannya kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus tahun 1945, sampai saat ini UUD 1945 sudah beberapa kali mengalami perubahan. Hal tersebut tidak terlepas dari pengaruh politik hukum yang berkembang pada saat itu.¹ Politik hukum adalah kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.²

Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan konsekuensi logis dari negara demokrasi, dan demokrasi adalah cara aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum,³ begitupun juga dengan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Pilkada merupakan salah satu wahana penyampaian aspirasi rakyat dalam menentukan kepemimpinan khususnya di dalam suatu wilayah, baik provinsi, kabupaten/kota. Pasal 28 I ayat (5) UUD 1945 menjelaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum yang demokratis yang artinya kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut

¹ Kristian, *Aspek Hukum Tata Negara pada Pemilihan Kepala Daerah Serentak disaat Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*, Jurnal Ilmu Hukum, Volume 6, Nomor 2, Desember 2020, hlm. 117

² Imam Syaukani dan A.Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 32.

³ Jurnal Crepido, *Efektivitas Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 pada Masa Pandemi Darurat Covid-19 di Indonesia*, Volume 02, Nomor 02, November 2020, hlm. 87

Undang-Undang Dasar, sebagaimana juga dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.

Pilkada langsung telah merubah orientasi masyarakat, sebelum lahirnya UU No. 32 Tahun 2004 mekanisme pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara tidak langsung dengan landasan UU No. 22 Tahun 2009 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan perkembangan hukum dan politik untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih efektif dan akuntabel sesuai dengan aspirasi masyarakat, pilkada perlu dilakukan secara lebih terbuka dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 juga menjelaskan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Oleh karena itu penyelenggaraan pilkada harus dilaksanakan secara partisipatoris dengan melibatkan seluruh masyarakat dalam menentukan pemimpin daerahnya.

Aceh termasuk kedalam daerah yang memiliki kekhususan dan keistimewaan. Hal-hal mengenai kekhususan dan keistimewaan tersebut kemudian dituangkan dalam bentuk aturan-aturan hukum yang mengikat, yaitu dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.⁴

Pilkada langsung pertama Aceh pasca lahirnya Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh diselenggarakan pada 1 Desember 2006. Pilkada ini menciptakan rekor sebagai pilkada dengan jumlah calon terbanyak sejak pilkada

⁴ *Ibid*, hlm. 331

langsung diperkenalkan di Indonesia.⁵ Adapun Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA) juga mendelegasikan pengaturannya kepada Qanun terhadap lembaga pemilu di Aceh. Dengan kata lain, aturan pemilu di Aceh selain diatur dalam UU, juga diatur dalam Qanun. Tindak lanjut dari keistimewaan Provinsi Aceh dapat dilihat dari pengaplikasian pemerintahan di Aceh dengan adanya Pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan 5 (lima) tahun sekali yang diatur dalam Pasal 65 UU Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

Dengan adanya bencana nonalam *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) yang menyebabkan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Covid-19, menyebabkan timbulnya beraneka kebijakan untuk mengatasi penyebaran Pandemi Covid-19. Salah satunya ialah kebijakan pembatasan sosial berskala besar. Hingga keluarnya Perpu Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga terhadap UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perpu tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, serta Walikota menjadi peraturan perundang-undangan. Adapun pemberlakuan Perpu tersebut menjadi landasan hukum yang digunakan oleh Pemerintah dalam melakukan penundaan Pemilu 2020 yang mana negara dalam kondisi darurat kesehatan akibat Covid-19.

Pasal 3 Qanun Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur serta Wakil Gubernur, Bupati serta Wakil Bupati, hingga Walikota serta Wakil Walikota menjelaskan: “Pelaksanaan dalam pemilihan dilakukan tiap 5 (lima) tahun sekali

⁵ *Ibid*, hlm. 354

dengan bersamaan di Aceh, pemilihan Gubernur serta Wakil Gubernur dilakukan diseluruh Aceh menjadi satu daerah pemilihan”. Disamping itu, pembatalan pemilihan umum ditetapkan melalui Surat Kementerian Dalam Negeri Nomor 270/2416/OTDA, dengan tanggal 16 April 2021.

Pasal 65 (1) Undang-Undang Pemerintahan Aceh, menjelaskan terkait ketentuan Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota sebagai berikut: “Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat setiap 5 (lima) tahun sekali melalui pemilihan yang demokratis, bebas, rahasia serta dilaksanakan secara jujur dan adil”.

Menurut ketentuan diatas, Pilkada Aceh seyogyanya dilakukan tahun 2022, dikarenakan pemilihan yang lalu dilaksanakan pada tahun 2017. Diketahui masa jabatan Kepala Daerah di Provinsi Aceh pada umumnya berakhir pada pertengahan 2022. Seharusnya tahapan pilkada sudah dapat dimulai sebelum tahun 2022. Namun, Kementerian Dalam Negeri berpendapat bahwa pilkada Aceh harus dilakukan dengan serentak.

Pilkada serentak akan diadakan pada tahun 2024 mendatang dengan tujuan pemerintah pusat akan menyesuaikan seluruh masa jabatan Gubernur yang ada di Indonesia, dengan mengikuti Pasal 201 ayat (8) UU Nomor 10 Tahun 2016 yang berbunyi “Pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada bulan November

2024”.⁶ Maka munculnya berbagai kontroversi di dalam masyarakat Indonesia, dikarenakan beberapa daerah yang akan mengalami kekosongan pemerintah daerah baik itu Gubernur, Bupati, maupun Walikota. Salah satunya seperti provinsi Aceh yang akan mengalami kekosongan jabatan, dimana Pemerintahan Aceh yang akan berakhir pemerintahannya pada tahun 2022. Pelaksanaan pilkada serentak dan penundaan pilkada dengan mengangkat Penjabat Kepala Daerah dianggap tidak melalui proses secara demokratis (dipilih oleh rakyat) akan bertentangan dengan Konstitusi, yang kemudian menimbulkan permohonan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi.

Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pemerintahan Aceh hal ini sangat bertentangan mengingat bahwa dalam UU tersebut, pemilihan daerah di Aceh dilakukan secara langsung setiap 5 tahun sekali melalui pemilihan secara demokratis dan hal ini juga tentunya mengganggu hak keistimewaan yang diberikan kepada provinsi-provinsi yang diberikan hak otonomi daerahnya sendiri. Jika pilkada serentak tetap akan dilakukan untuk seluruh provinsi di Indonesia, maka Pemerintahan Aceh akan mengalami kekosongan kepala daerah untuk waktu 2 tahun.

Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh telah membuat tahapan, jadwal, dan program untuk pemilihan 2022 dan meminta pandangan Komisi Pemilihan Umum (KPU) RI. Namun, KPU RI meminta KIP Aceh untuk melakukan penundaan menunggu keputusan dilanjutkan atau tidaknya revisi Undang-Undang No. 7 Tahun

⁶ Pasal 201 Ayat (8) UU No. 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No.1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang

2017 tentang Pemilu. Apabila UU Pemilu tidak direvisi, pilkada akan digelar serentak pada 2024. Berdasarkan Surat KPU Nomor: 151/PP.01.2-SD/01/KPU/II/2021 yang ditandatangani Pelaksana Tugas Ketua KPU RI Ilham Saputra, pada tanggal 11 Februari 2021, KPU RI mengatakan tahapan, program, dan jadwal pilkada Aceh tidak dapat dilaksanakan pada 2022.

Penundaan pilkada di Aceh antara tahun 2022 menjadi 2024 menarik untuk dikaji, terutama dari aspek politik hukum, dimana pilkada Aceh yang sebelumnya dianggap sebagai salah satu kewenangan khusus sebagaimana diatur dalam UU No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh. Namun dalam perkembangannya pilkada Aceh tidak lagi bagian dari kekhususan Aceh, namun sudah menjadi dan tunduk berdasarkan aturan yang mengatur pilkada secara nasional atau sama dengan daerah-daerah lain yang ada di Indonesia. Penundaan pilkada menjadi permasalahan dalam politik hukum Indonesia bahkan menjadi isu nasional.

Pelaksanaan pilkada di Aceh dilihat dari Politik Hukum Nasional, dalam Negara Republik Indonesia tidak dibenarkan terjadinya pemberlakuan peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berdasarkan ketentuan Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945, dapat kita ketahui bahwa negara mengakui adanya daerah yang bersifat khusus dan istimewa. Dengan demikian perkataan “khusus” memiliki cakupan yang luas, antara lain karena dimungkinkan membentuk pemerintahan daerah dengan otonomi khusus. Oleh sebab itu, sangat penting untuk dikaji isu penundaan pilkada ini dilihat dari sisi hukum khususnya politik hukum Indonesia. Sesuai dengan uraian latar belakang di atas, maka

selanjutnya penulis akan melakukan penelitian tentang **“Politik Hukum Penundaan Pemilihan Kepala Daerah di Aceh Tahun 2022 Menjadi 2024”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, adapun identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana politik hukum penundaan pilkada 2022 menjadi 2024 ?
2. Bagaimana implikasi penundaan pilkada di Aceh dihubungkan dengan kekhususan Aceh?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan diatas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengkaji politik hukum penundaan pilkada 2022 menjadi 2024
2. Untuk menganalisis implikasi penundaan pilkada di Aceh yang dihubungkan dengan kekhususan Aceh.

Kegunaan penelitian ini dapat dipandang dari sisi praktis operasional dan sisi teoritisnya. Dari segi praktis operasional, penelitian ini diharapkan:

1. Menjadi sumbangan pikiran bagi para pembuat kebijakan atau penyelenggara pilkada di Aceh, agar terciptanya sistem hukum pilkada yang sesuai dengan konstitusi dan Undang-Undang serta kekhususan Aceh.
2. Menjadi bahan pertimbangan dan masukan bagi pemerintah serta penyelenggara pilkada di Aceh.

Dari segi teoritis, penelitian ini diharapkan berguna untuk:

1. Menjadi sumbangan pikiran dalam mengkaji dan mengembangkan ilmu pengetahuan hukum terutama dalam bidang Hukum Tata Negara serta hukum pilkada yang berlaku.
2. Sebagai bahan informasi bagi penyelenggara pilkada, partai politik, praktisi hukum dalam penyelenggaraan dan keterlibatan dalam pilkada serta bagi para akademisi maupun sebagai bahan perbandingan bagi penelitian lanjutan.
3. Memperkaya khasanah kepustakaan.

D. Keaslian Penelitian

Untuk mendukung permasalahan terhadap bahasan, peneliti berusaha melacak berbagai literatur dan penelitian terdahulu (*prior research*) yang masih relevan terhadap masalah yang menjadi obyek penelitian saat ini. Selain itu yang menjadi syarat mutlak bahwa dalam penelitian ilmiah menolak yang namanya plagiatisme atau mencontek secara utuh hasil karya tulisan orang lain. Oleh karena itu, untuk memenuhi kode etik dalam penelitian ilmiah maka sangat diperlukan eksplorasi terhadap penelitian-penelitian terdahulu yang relevan. Tujuannya adalah untuk menegaskan penelitian, posisi penelitian dan sebagai teori pendukung guna menyusun konsep berpikir dalam penelitian. Berdasarkan hasil eksplorasi terhadap penelitian-penelitian terdahulu, peneliti menemukan beberapa penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini. Meskipun terdapat keterkaitan pembahasan, penelitian ini masih sangat berbeda dengan penelitian terdahulu.

Berdasarkan hasil penelusuran kepustakaan yang dilakukan oleh peneliti terdapat penelitian yang terkait dengan ‘Politik Hukum Penundaan Pemilihan kepala Daerah di Aceh Ditinjau dari Perspektif Hukum Tata Negara’ berikut diantaranya termasuk persamaan dan perbedaannya:

- a. Penelitian tesis atas nama Nita Widyastuthie, S.H, yang berjudul “Pelaksanaan Pemilukada Aceh menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh”,⁷ hasil penelitiannya menyebutkan bahwa pengaturan putusan sela dalam dalam Hukum Acara Mahkamah Konstitusi hanya terdapat dalam sengketa kewenangan antar lembaga negara dan sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah.

Adapun persamaan antara penelitian ini dengan penelitian yang penulis lakukan adalah sama-sama membahas mengenai pilkada Aceh, dimana dalam penelitian yang penulis lakukan juga mengambil sumber dari Undang-Undang Pemerintahan Aceh. Sedangkan perbedaannya adalah, kajian Nita Widyastuthie, S.H, fokus mengenai Putusan Sela Nomor 1/SKLN/2012 dalam putusan Mahkamah Konstitusi dan dampaknya terhadap pelaksanaan Pemilukada di Aceh.

- b. Penelitian atas nama Titis Anindyajati, dkk, yang berjudul “Implementasi dan Akibat Hukum Penerapan Asas *Lex Specialis Derogat Legi Generalis* Terhadap

⁷ Nita Widyastuthie, *Pelaksanaan Pemilukada Aceh menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh*”, Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2012

Keistimewaan Aceh”,⁸ hasil penelitiannya menyebutkan bahwa dalam penyelesaian sengketa pilkada Aceh sepanjang aturan yang diterapkan tidak diatur secara khusus baik dalam UU Pemerintahan Aceh maupun Qanun Aceh tentang Pilkada.

Adapun persamaan antara penelitian ini dengan penelitian yang penulis lakukan adalah keduanya membahas mengenai Keistimewaan Aceh. Sedangkan perbedaannya ialah, kajian Titis Anindyajati, dkk fokus membahas mengenai polemik hubungan atau keterkaitan keistimewaan Aceh dalam permohonan pengajuan sengketa pilkada dalam pilkada Aceh, dan membahas implementasi asas *lex specialis derogat lex generalis* terhadap keistimewaan Aceh dalam pilkada Aceh.

- c. Penelitian atas nama Ni'matul Huda, Jurnal yang berjudul “Problematika Penundaan Pemilihan Kepala Daerah dalam Pemilihan Umum serentak Nasional 2024”,⁹ hasil analisis dalam penelitian ini menyimpulkan bahwa penundaan pilkada dari tahun 2022 dan 2023 ke tahun 2024 akan mengakibatkan terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah di 271 daerah, disamping itu, pengangkatan pejabat kepala daerah yang akan memimpin

⁸ Titis Anindyajati, dkk, *Implementasi dan Akibat Hukum Penerapan Asas Lex Specialis Derogat Legi Generalis Terhadap Keistimewaan Aceh*, Jurnal Konstitusi, Volume 18, Nomor 3, September 2021

⁹ Ni'matul Huda, *Problematika Penundaan Pemilihan Kepala Daerah dalam Pemilihan Umum Serentak Nasional 2024*, Jurnal Etika dan Pemilu, Volume 7, Nomor 2, Juni 2021

selama satu sampai dua tahun memberikan ketidakpastian terhadap demokrasi di daerah, dan mencederai prinsip otonomi daerah.

Adapun persamaan antara penelitian ini dengan penelitian yang penulis lakukan adalah keduanya sama-sama membahas mengenai penundaan pemilihan kepala daerah 2022 menjadi 2024. Sedangkan perbedaannya adalah penelitian Ni'matul Huda membahas problematika penundaan pilkada dalam perspektif demokrasi dan otonomi daerah, dan membahas urgensi perpanjangan masa jabatan kepala daerah hingga 2024.

- d. Penelitian atas nama Kristian, Jurnal yang berjudul “Aspek Hukum Tata Negara pada Pemilihan Kepala Daerah Serentak disaat Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19)”,¹⁰ hasil penelitiannya menyebutkan bahwa Hukum Tata Negara merupakan dasar teori dari pelaksanaan penyelenggaraan negara yang mengatur hubungan antar lembaga negara baik secara horizontal maupun secara vertikal dari pusat hingga daerah termasuk sistem demokrasi yang teraplikatif dalam sebuah pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah.

Adapun persamaannya dengan penelitian yang penulis lakukan adalah membahas mengenai pemilihan kepala daerah. Sedangkan perbedaannya ialah, penelitian Kristian memberikan penjelasan terkait perspektif hukum tata negara

¹⁰ Kristian, *Aspek Hukum Tata Negara pada Pemilihan Kepala Daerah Serentak disaat Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*, Jurnal Ilmu Hukum, Volume 6, Nomor 2, Desember 2020

terhadap pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak di tengah wabah bencana nonalam Pandemi *Corona Virus Disease* (Covid-19).

- e. Penelitian atas nama Maulida Rita Widyana dan Addien Fikriansyah, yang berjudul “Analisis SOAR: Dampak Pelaksanaan Pilkada Serentak 2024”,¹¹ hasil penelitian ini menjelaskan bahwa dalam UU Nomor 10 Tahun 2016, pilkada akan dilaksanakan tahun 2024, tetapi sebenarnya Undang-undang tersebut masih dapat diprediksi sesuai dengan kebutuhan daerahnya masing-masing. Kemudian, terdapat beberapa kepala daerah yang masa kepemimpinannya telah usai pada tahun 2022 dan 2023 sehingga perlu adanya pilkada kembali.

Persamaan penelitian ini dengan penelitian yang penulis lakukan adalah pelaksanaan pilkada yang dilakukan secara serentak pada tahun 2024. Sedangkan perbedaannya ialah, penelitian Maulida Rita Widyana dan Addien Fikriansyah bertujuan untuk mengetahui secara nyata mengenai penyebab pemerintah meniadakan Pemilihan Kepala Daerah 2022 dan 2023 dengan melihat konteks yang terjadi pada Pemilu serentak 2019.

- f. Penelitian atas nama Jamil dan Dian Ferricha, Jurnal yang berjudul “Penundaan Pilkada sebagai Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease*”,¹² hasil

¹¹ Maulida Rita Widyana dan Addien Fikriansyah, *Analisis SOAR: Dampak Pelaksanaan Pilkada Serentak 2024*, Jurnal Adhyasta Pemilu, ISSN 2809-3321, Volume 4, Nomor 2, 2021

¹² Jamil dan Dian Ferricha, *Penundaan Pilkada sebagai Pencegahan Penyebaran Corona Virus Disease*, Universitas Bhayangkara Surabaya, Suloh Jurnal Program Studi Magister Hukum, Oktober 2020.

penelitian ini menjelaskan bahwa penundaan pemilihan kepala daerah tahun 2020 secara serentak akibat covid-19 oleh KPU RI memiliki problem hukum yang sangat serius karena tidak sesuai dengan rumusan delik pilkada lanjutan maupun pilkada susulan sebagaimana tercantum dalam pasal 120 dan 121 UU No.1 tahun 2015, dan tidak adanya atribusi dan wewenang yang diberikan undang-undang kepada KPU.

Persamaan antara penelitian ini dengan penelitian yang penulis lakukan adalah keduanya sama-sama meneliti mengenai isu penundaan pilkada. Sedangkan perbedaannya ialah, penelitian Jamil dan Dian Ferricha mengkaji tentang legitimasi wewenang Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam menunda Pilkada dan mengkaji tentang pertimbangan dan dasar hukum Pilkada yang klausul pasalnya kontras dengan kondisi Covid-19.

Dari data sebagaimana peneliti telah melakukan penelusuran melalui sumber internet dan perpustakaan, terhadap kajian peneliti jauh berbeda dengan semua penelitian tersebut diatas.

E. Kerangka Pikir

1. Teori Kedaulatan Rakyat dan Pemilihan Umum

a. Teori Kedaulatan Rakyat

Jean Bodin adalah orang yang pertama memberi bentuk ilmiah pada teori kedaulatan (*Souvereiniteit*). Kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi untuk menentukan hukum dalam negara. Sifat-sifat kedaulatan itu tunggal, asli, abadi dan tidak terbagi.

Jean Bodin pula yang menggunakan kata kedaulatan dalam hubungannya dengan negara, yakni sebagai ciri negara, sebagai atribut negara yang membedakan negara dari persekutuan-persekutuan lain. Pengertian kedaulatan adalah wewenang yang tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu negara.¹³ Dengan demikian, kedaulatan rakyat, berarti rakyatlah yang mempunyai wewenang yang tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada dalam negara. Suatu negara yang menganut kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan bisa dikatakan sebagai negara yang demokratis.

Teori kedaulatan rakyat lahir pada saat terjadinya revolusi di Prancis yang menentang kekuasaan raja yang mutlak dan berusaha menghancurkannya, mengambil alih pengertian kedaulatan itu seluruhnya dan memproklamirkan kedaulatan tersebut kepada rakyat, dan disinilah mulai dikembangkan ajaran kedaulatan rakyat. Teori ini lahir secara kontroversial dalam panggung politik sejarah kekuasaan Negara. Ide dasarnya sangat sederhana, bahwa rakyatlah yang harus menjadi sumber kekuasaan tertinggi dalam suatu Negara, rakyat berkuasa independen atas dirinya sendiri.¹⁴

Bung Hatta mengatakan kedaulatan rakyat berarti pemerintahan rakyat. Pemerintahan yang dilakukan oleh pemimpin-pemimpin yang dipercayai oleh rakyat.¹⁵ Ide kedaulatan rakyat ini lahir sebagai reaksi atas teori kedaulatan raja yang

¹³ Harmailli Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara UI, 1978, hlm. 61

¹⁴ Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi*, Jakarta: Bumi Aksara, 2006, hlm. 32-33

¹⁵ Kholid O. Santoso (Ed.), *Mencari Demokrasi Gagasan dan Pemikiran*, Bandung: Segi Arsy, 2009, hlm. 61

kebanyakan menghasilkan monopoli dan penyimpangan kekuasaan yang akhirnya menyebabkan tirani dan kesengsaraan rakyat.¹⁶

Jean Jacques Rousseau menggemakan kekuasaan rakyat lewat bukunya *Du Contrat Social*. Dalam teori fiksinya mengenai “perjanjian masyarakat” (kontrak sosial), ia menyatakan bahwa dalam suatu Negara, *natural liberty* telah berubah menjadi *civil liberty* dimana rakyat memiliki hak-haknya. Kekuasaan rakyat sebagai yang tertinggi dalam hal ini melampaui perwakilan yang berdasarkan suara terbanyak dari suatu kehendak bersama (*general will/volente generale*). *Volente generale* harus berdasarkan kepentingan dari golongan yang terbanyak. Jadi, apabila hanya kepentingan satu golongan minoritas yang diutamakan, maka bukan menjadi apa yang disebut sebagai kepentingan umum. Kehendakan umum adalah penyesuaian kehendak bersama seluruh warga Negara (*volente de tous*), setelah ada proses mengolah dan memurnikan kehendak individual masing-masing kepentingan dari tiap warga negara.

Rousseau, menyatakan kedaulatan rakyat diwujudkan berupa pernyataan kehendak. Kehendak rakyat tersebut disampaikan dalam 2 (dua) cara yaitu:

- a. Kehendak rakyat seluruhnya (*Volunte De Tous*). Hanya digunakan oleh rakyat pada saat negara dibentuk, yaitu melalui perjanjian sosial.
- b. Kehendak sebagian rakyat (*Volunte Generale*). Digunakan setelah negara berdiri dengan cara melalui sistem suara terbanyak.¹⁷

¹⁶ Hendra Nurtjahjo, *Op. Cit*, hlm. 33

¹⁷ Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Cet.1, 2015, hlm. 180-185

Secara umum sebenarnya prinsip kedaulatan rakyat atau demokrasi hendak mengatakan bahwa rakyat sendiri yang berwenang bagaimana ia mau dipimpin dan oleh siapa. Karena semua anggota masyarakat sama kedudukannya sebagai manusia dan warga Negara, dan berdasarkan keyakinan bahwa tidak ada orang atau kelompok orang yang begitu saja berhak untuk memerintah orang lain, wewenang untuk memerintah masyarakat harus berdasarkan penugasan dan persetujuan para warga masyarakat sendiri. Prinsip ini berdasarkan hak setiap orang untuk menentukan dirinya sendiri dan untuk turut serta dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut seluruh masyarakat. Berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat, pemerintahan oleh satu orang (diktator, monarki absolut) dan oleh beberapa orang (sebuah elit ideologis atau teknokratis dan lain sebagainya) tidak memiliki legitimasi etis.

Berdasarkan uraian diatas, dapat dipahami bahwa prinsip kedaulatan rakyat setidaknya ada 4 (empat), yaitu:

- a. Prinsip kebebasan. Kebebasan yang dimaksud disini adalah kebebasan dalam hubungannya dengan batasan-batasan konstitusional dan hukum
- b. Prinsip persamaan atau kesetaraan. Prinsip ini tidak dapat dipisahkan dari prinsip kebebasan. Dengan prinsip kebebasan, berarti setiap manusia merdeka untuk mengapresiasi kebebasannya. Dengan demikian, semua individu tentunya mempunyai nilai politik yang sama dan bahwa setiap orang

mempunyai tuntutan yang sama atas kebebasannya.¹⁸ Prinsip kesamaan atau kesetaraan dalam konteks politik diimplementasikan dalam konsep “*one man one vote one value*”.¹⁹

- c. Prinsip suara mayoritas. Prinsip ini akan mengaktualisasikan prinsip kebebasan dan kesetaraan. Dimanapun demokrasi berada, maka kebebasan dan kesamaan hak politik melalui prosedur suara rakyat yang diukur secara kualitatif (*majority principle*) dan aktualisasinya melalui voting.²⁰
- d. Prinsip pertanggungjawaban. Pertanggungjawaban atau akuntabilitas secara sederhana dapat dipahami sebagai pertanggungjawaban pejabat publik terhadap rakyat yang telah memberinya mandat untuk mengurus berbagai urusan dan kepentingan mereka.

Ajaran kedaulatan rakyat dengan beberapa prinsip yang telah diuraikan diatas juga ditemukan dalam UUD 1945 sebagai konstitusi negara. Prinsip-prinsip kedaulatan rakyat yang terdapat dalam UUD 1945 adalah sebagai berikut:

- a. Prinsip esensial

Dimuat dan diaturnya materi hak asasi manusia secara khusus dalam perubahan UUD 1945 dapat membenarkan bahwa prinsip esensial demokrasi sudah terkandung dan dimuat dalam UUD 1945 sebagai konstitusi negara. Jaminan

¹⁸ Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empiris*, Jakarta: Bee Media Indonesia, 2007, hlm. 349-350

¹⁹ Hendra Nurtjahjo, *Op. Cit*, hlm. 79

²⁰ *Ibid*, hlm. 76-77

hak asasi manusia dalam UUD 1945 merupakan wujud pengakuan terhadap persamaan kedudukan antar warga negara. Oleh karena itu, dengan adanya jaminan terhadap hak asasi manusia, *mutatis mutandis* UUD 1945 juga telah menerapkan sekaligus menganut dua prinsip esensial kedaulatan rakyat.

b. Prinsip prosedural

Prinsip prosedural yang terdiri dari prinsip suara terbanyak dan prinsip pertanggungjawaban juga dianut Undang-Undang Dasar 1945. Secara konseptual, prinsip suara mayoritas merupakan konsekuensi dari adanya prinsip kebebasan dan kesamaan. Apabila UUD 1945 sudah menganut dua prinsip esensial demokrasi, maka secara linear, UUD 1945 juga menganut prinsip suara terbanyak sebagai cara mewujudkan dua prinsip itu.²¹

Demikianlah menurut teori ini bahwa hukum itu adalah kemauan orang seluruhnya yang telah mereka serahkan kepada suatu organisasi (negara) yang telah lebih dahulu mereka bentuk dan diberi tugas membentuk hukum yang berlaku dalam masyarakat.

b. Pemilihan Umum

Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat Pemilu menurut Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan

²¹ Khairul Fahmi, *Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif*, Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 3, Juni 2021, hlm. 133-136

rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Pemilu hakikatnya merupakan sistem penjangkaran pejabat publik yang banyak digunakan oleh negara-negara di dunia dengan sistem pemerintahan demokrasi. Bagi sejumlah negara yang menerapkan demokrasi mengklaim diri sebagai negara demokrasi (berkedaulatan rakyat), pemilu memang dianggap sebagai lambang sekaligus tolak ukur utama dan pertama dari demokrasi.²² Artinya, pelaksanaan dan hasil pemilu merupakan refleksi dari suasana keterbukaan dan aplikasi dari nilai dasar demokrasi, di samping perlu adanya kebebasan berpendapat dan berserikat yang dianggap cerminan pendapat warga negara. Alasannya, pemilu memang dianggap akan melahirkan suatu representatif aspirasi rakyat yang tentu saja berhubungan erat dengan legitimasi bagi pemerintah. Melalui pemilu, demokrasi sebagai sistem yang menjamin kebebasan warga negara terwujud melalui penyerapan suara sebagai bentuk partisipasi publik secara luas. Dengan kata lain, pemilu merupakan simbol dari kedaulatan rakyat.

Menurut A.S.S. Tambunan,²³ Pemilihan umum merupakan sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat pada hakekatnya merupakan pengakuan dan perwujudan daripada hak-hak politik dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan. Adapun

²² Sri Soemantri dalam Titik Triwulan, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Prenada Media Groep, 2010, hlm. 329.

²³ A.S.S. Tambunan, *Pemilu di Indonesia dan Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD*, Bandung: Bina Cipta, 2011, hlm. 3.

menurut M. Rusli Karim²⁴, Pemilu merupakan salah satu sarana utama untuk menegakkan tatanan demokrasi (kedaulatan rakyat), yang berfungsi sebagai alat menyehatkan dan menyempurnakan demokrasi, bukan sebagai tujuan demokrasi.

Senada dengan pendapat di atas, menurut Kusnardi dan Harmaily Ibrahim,²⁵ Pemilu adalah salah satu hak asasi warga negara yang sangat prinsipil, karena dalam pelaksanaan hak asasi adalah suatu keharusan pemerintah untuk melaksanakan pemilu. Sesuai asas bahwa rakyatlah yang berdaulat maka semua itu dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Oleh karena itu pemilu adalah suatu syarat yang mutlak bagi negara demokrasi untuk melaksanakan kedaulatan rakyat. Berbeda dengan pendapat para ahli hukum di atas, menurut Parulian Donald²⁶, pemilu memang bukanlah segala-galanya menyangkut demokrasi. Pemilu adalah sarana pelaksanaan asas demokrasi dan sendi-sendi demokrasi bukan hanya terletak pada pemilu, tetapi bagaimanapun pemilu memiliki arti yang sangat penting dalam proses dinamika negara. Kenyataannya, apa pun alasannya hanya pemerintahan yang representatiflah yang dianggap memiliki legitimasi dari rakyat untuk memimpin dan mengatur pemerintahan (menjadi pengelola kekuasaan). Sehingga, dengan melalui pemilu juga, klaim jajaran elite pemerintahan bekerja untuk dan atas nama kepentingan rakyat menjadi dapat diakui.

²⁴ M. Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 2010, hlm. 2.

²⁵ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Ilmu Hukum UI, hlm. 329.

²⁶ Parulian Donald, *Menggugat Pemilu*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2009, hlm. 8.

Landasan Yuridis perlunya dilaksanakan pemilihan umum di Indonesia telah diatur secara konstitusional yaitu dalam UUD 1945, meliputi:²⁷

1. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa: *“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”*
2. Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: *“Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.”*
3. Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 menyebutkan: *“Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.”*
4. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi: *“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.”*
5. Pasal 22E yang terdiri dalam enam yang dan berikatan dengan pemilihan umum, yaitu Pasal 22E ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6)

Setelah diadakan amandemen UUD 1945 lembaga perwakilan rakyat, Presiden serta Kepala Daerah dipilih melalui Pemilu yang dilangsungkan secara berkala yakni setiap 5 (lima) tahun sekali. Menurut Jimly Asshidiqqie pelaksanaan Pemilu secara berkala dinilai penting dikarenakan adanya sebab-sebab yaitu dikarenakan kondisi dan kebutuhan masyarakat yang dari waktu ke waktu mengalami perubahan sehingga

²⁷ Alfatih,S, *Reformulasi parliamentary threshold yang berkeadilan dalam pemilu legislatif di Indonesia*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2015, hlm. 34

aspirasi dari rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam sebuah negara juga mengalami perkembangan. Kemudian sebab lain juga dikarenakan semakin berkembangnya jaman, penduduk di Indonesia juga mengalami penambahan yang semakin banyak jumlahnya, hal tersebut berdampak pada semakin banyaknya rakyat yang telah memenuhi syarat umur dewasa dalam menggunakan hak pilihnya. Sebab terakhir yaitu agar dapat menjamin adanya pengaturan kepemimpinan yang baik dalam ranah legislatif dan eksekutif.²⁸

Adapun Pilkada adalah pemilihan umum oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi syarat untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung.²⁹ Melalui Pilkada, rakyat dapat memilih siapa yang menjadi pemimpin dan wakilnya dalam proses penyaluran aspirasi, yang menentukan arah masa depan suatu daerah. Ketentuan mengenai pemilihan Kepala Daerah diatur lebih lanjut dalam 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 *jo* 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 *jo* Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-

²⁸ *Ibid*, hlm. 169

²⁹ Cakra Arbas, *Jalan Terjal Calon Independen pada Pemilukada di Provinsi Aceh*, Sofmedia: Jakarta, 2012, hlm. 31

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. Undang-Undang Dasar 1945 dalam BAB VIII B tentang Pemilu, memang tidak pernah menyebut mengenai pemilukada. Pada Pasal 22E ayat (2) yang berbunyi “*Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Daerah*”.

2. Politik Hukum

Politik dan hukum mempunyai hubungan yang sangat erat dan sulit untuk dipisahkan, sehingga sulit pula untuk menentukan mana yang paling berpengaruh, apakah politik berpengaruh terhadap hukum, dan sebaliknya apakah hukum yang berpengaruh terhadap politik.

Banyak definisi mengenai politik hukum. E.M.H Hirsch Ballin mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijaksanaan negara untuk menerapkan hukum.³⁰ Teuku Mohammad Radhie mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.³¹

³⁰ A.S.S. Tambunan, *Politik hukum Berdasarkan UUD 1945*, Jakarta: Puporis, 2002, hlm. 10

³¹ Teuku Mohammad Radhie, *Pembaharuan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*, 1973

Satjipto Raharjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, yaitu:

- a. Tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada
- b. Cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut
- c. Kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah
- d. Dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.³²

Adapun Moh. Mahfud Md merumuskan bahwa politik hukum adalah merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam pembukaan UUD 1945.³³

Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari mengemukakan bahwa politik hukum memiliki ruang lingkup sebagai berikut:

- a. Proses penggalian nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum

³² Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1991

³³ Moh Mahfud Md, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2009

- b. Proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi tersebut ke dalam bentuk sebuah rancangan peraturan perundang-undangan oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum
- c. Penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum
- d. Peraturan perundang-undangan yang memuat politik hukum
- e. Faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum, baik yang akan datang, sedang dan telah ditetapkan
- f. Pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang merupakan implementasi dari politik hukum suatu negara.³⁴

Sedangkan Padmo Wahjono mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk.³⁵ Terlihat bahwa definisi tersebut masih bersifat abstrak, sehingga dalam sebuah artikelnya, Padmo Wahjono menyatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum, dan penegakannya sendiri.³⁶ Dengan

³⁴ Imam Syaukani, A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2006, hlm. 51-52

³⁵ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986

³⁶ Padmo Wahjono, *Menyelidik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan*, Forum Keadilan Nomor 29 April 1991, hlm. 65

demikian, politik hukum menurut Padmo Wahjono hanya berkaitan dengan hukum yang berlaku di masa datang (*ius constituendum*).

Berdasarkan elaborasi ragam definisi politik hukum di atas dapat disimpulkan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang, dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Kata kebijakan disini berkaitan dengan adanya strategi yang sistematis, terperinci, dan mendasar. Dalam merumuskan dan menetapkan hukum yang telah dan akan dilakukan, politik hukum menyerahkan otoritas legislasi kepada penyelenggara negara, tetapi dengan tetap memperhatikan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat. Kesemuanya itu diarahkan dalam rangka mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.