

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Salah satu syarat terbentuknya suatu Negara ialah adanya pemerintahan dan kedaulatan. Kedaulatan berasal dari bahasa Inggris “*sovereignty*” dan bahasa Prancis “*souverainete*”. Konsep ini berawal dari bahasa Latin “*superanus*” yang memiliki arti “tertinggi”.¹ Indonesia merupakan Negara yang menganut sistem demokrasi, salah satu instrument penting sebagai wujud nyata dari system demokrasi dalam pemerintahan Indonesia ialah pemilihan umum. Sebagaimana tercantum pada Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi : “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Hal ini juga membuktikan bahwa Indonesia sebagai Negara hukum yang berdaulat dan kedaulatan tersebut berada di tangan rakyat. Pemilu dimaknai sebagai prosedur untuk mencapai suatu demokrasi karena pemilu memberikan peran bagi warga negara untuk ikut serta secara langsung dalam memilih pemimpin.²

Demokrasi dan kedaulatan rakyat sangat berkaitan erat sehingga tidak dapat terpisahkan dari Negara hukum. Hal ini dikarenakan yang mengatur dan membatasi kekuasaan Negara atau pemerintah adalah hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Dalam system pemerintahan yang demokratis pemegang kekuasaan haruslah bertanggung jawab kepada rakyat dan kekuasaan diperoleh melalui system pemilihan umum yang bebas. Sebagaimana dikutip oleh Nikmatul

¹ Mohamad Faisal Ridho, Journal “Adalah” “*Kedaulatan Rakyat Sebagai Perwujudan Demokrasi Indonesia*” Volume 1 Nomor 8e, Tahun 2017, hlm. 79.

² Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 414.

Huda yang memandang bahwa kedaulatan rakyat merupakan salah satu asas Negara hukum. Begitu erat kaitan demokrasi dengan kedaulatan rakyat sehingga terdapat sebutan Negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*).³ Maka dalam system pemerintahan yang demokratis, pemegang kekuasaan haruslah yang bertanggung jawab kepada rakyat dan kekuasaan yang diperoleh melalui system pemilihan umum yang bebas.

Pemilihan umum serentak secara nasional di tahun 2024 tengah menjadi isu yang sentral dan sedang marak didiskusikan. Selain pemilihan umum presiden dan wakil presiden, pemilihan gubernur, bupati dan walikota juga dilangsungkan secara serentak di tahun 2024. Pemilihan kepala daerah secara serentak dilakukan untuk efisiensi anggaran dalam pelaksanaan pilkada. Dengan kata lain di tahun 2022 dan 2023 tidak ada dilakukan pemilihan kepala daerah. Hal ini juga diatur pada Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati dan walikota yang berbunyi “pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota di seluruh wilayah kesatuan Republik Indonesia secara nasional diadakan serentak pada tahun 2024”.

Dalam masa kepemimpinannya kepala daerah memiliki batasan dalam menjalankan fungsinya yang secara jelas diatur di dalam Pasal 60 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yaitu lima tahun, setelah itu akan

³ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, Dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 19.

terjadi kekosongan jabatan dikarenakan akan berakhirnya batas periode masa jabatan sesuai yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan dan masih memiliki hak melanjutkan kembali untuk satu periode dengan kembali mengikuti proses pilkada.

Penundaan pilkada tahun 2022 dan 2023 menyebabkan terjadinya masa transisi yang cukup panjang, dan sebagian besar daerah otonom mengalami kekosongan jabatan kepala daerah untuk jangka waktu yang relative lama yaitu 2 sampai 3 tahun hingga pilkada serentak 2024 dilaksanakan. Dari keseluruhan wilayah otonom yang tidak melaksanakan pilkada pada 2022 dan 2023 terdapat total 271 (dua ratus tujuh puluh satu) kepala daerah yang terdiri dari 24 (dua puluh empat empat) gubernur, 191 (seratus Sembilan puluh satu) bupati dan 56 (lima puluh enam) walikota yang habis masa kepemimpinannya. Untuk memastikan penyelenggaraan pemerintahan tidak terhambat, maka penting menjaga roda kepemimpinan tetap berjalan sebagai mana mestinya.

Untuk menghindari stagnansi pemerintahan karena adanya penundaan pilkada di tahun 2022 dan 2023 tersebut diperlukan suatu mekanisme khusus untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah. Pengisian jabatan Negara (*staatsorganen, staatsambten*) merupakan suatu unsur penting dalam pelaksanaan organisasi kenegaraan. Hal ini didasari karena tanpa diisi oleh pejabat Negara, maka fungsi-fungsi dari jabatan kenegaraan tersebut tidak dapat dilaksanakan. Begitu pentingnya peran pejabat Negara karena jabatan tersebut menjadi actor penting yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga apabila

terdapat kekosongan jabatan Negara tersebut dapat menimbulkan stagnasi pemerintahan.⁴

Salah satu mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah yakni melalui penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah. Penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah menjadi solusi yang diambil pemerintah dalam menghindari terjadinya kekosongan kekuasaan di daerah pada masa transisi pilkada serentak nasional tahun 2024. Dasar hukum penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah dalam proses pengisian kekosongan jabatan kepala daerah sampai dalam terpilihnya kepala daerah hasil pilkada serentak nasional tahun 2024 terdapat di dalam Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang berbunyi :

“Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2023 sebagaimana dimaksud pada ayat (5), diangkat pejabat Gubernur, pejabat Bupati dan pejabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024.”⁵

Sebelum membahas lebih jauh mengenai pejabat kepala daerah, agar tidak rancu dalam penggunaannya perlu digaris bawahi bahwa terdapat beberapa penyebutan yang digunakan untuk menyebut istilah pejabat pengganti kepala daerah. Penyebutan tersebut berbeda-beda tergantung penyebab lowongnya suatu

⁴ Ahmad Marwi, “Kewenangan Pejabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram),” *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* 4, No. 3, (30 Desember 2016), hlm. 542.

⁵ Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

jabatan kepala daerah. Istilah-istilah tersebut meliputi; Pelaksana tugas (Plt), Pelaksana harian (Plh), Pejabat sementara (Pjs), dan Penjabat (Pj).

Penting untuk diketahui bahwa terdapat perbedaan pengertian dari istilah-istilah tersebut. Pertama, istilah Pelaksana tugas (Plt) dalam Pasal 14 ayat (2) huruf “b” UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan diartikan sebagai pejabat pengganti yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitive yang berhalangan tetap. Kedua, Pelaksana harian (Plh) dimaknai sebagai pejabat pengganti yang melaksanakan tugas rutin pejabat definitif yang berhalangan sementara. Pengertian tersebut terdapat dalam Pasal 14 ayat (2) huruf “a” UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Ketiga, istilah Pejabat sementara (Pjs) merupakan turunan dari Pasal 70 UU 10/2016. Istilah ini digunakan oleh pejabat pengganti ketika pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah definitif maju kembali dalam pemilihan kepala daerah, maka ada kewajiban untuk cuti sepanjang masa kampanye. Sesuai Permendagri 74/2016 istilah Pjs awalnya disebut Plt, namun berdasarkan Permendagri 1/2018 istilah Plt diganti menjadi Pjs. Hal ini bertujuan agar terdapat perbedaan antara cuti kampanye dan berhalangan sementara/tetap.

Keempat, istilah Penjabat (Pj) digunakan ketika jabatan kepala daerah dijabat oleh pejabat pengganti apabila akhir masa jabatan kepala daerah definitif selesai dan kepala daerah tersebut tidak cuti kampanye. Maka hingga dilantiknya kepala daerah baru, posisi tersebut diisi oleh Penjabat (Pj) sebagaimana diatur dalam Pasal 201 UU 10/2016. Dengan demikian berdasarkan UU Pilkada istilah yang digunakan untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah dalam masa

transisi pra pilkada serentak khususnya pilkada serentak 2024 mendatang ialah penjabat (Pj).

Menurut sistem ketatanegaraan Indonesia, terdapat dua penyebab kepala daerah definitive berhalangan melaksanakan tugas rutin yaitu berhalangan sementara dan berhalangan tetap. Berhalangan sementara berarti seorang kepala daerah definitif tidak dapat melaksanakan tugas rutin hanya untuk sementara waktu dan akan kembali menjalankan tugasnya sampai akhir masa jabatan. Sementara berhalangan tetap mempunyai makna bahwa kepala daerah definitif telah diberhentikan atau berhenti dan tidak akan kembali menjalankan tugasnya.⁶

Pengangkatan penjabat dilakukan ketika kepala daerah definitif dan wakil kepala daerah berhalangan tetap baik karena diberhentikan maupun berhenti karena akan memasuki akhir masa jabatan. Dalam konteks pengangkatan penjabat kepala daerah, kepala daerah definitif tidak akan kembali memegang jabatan yang ditinggalkannya. Meskipun terdapat perbedaan penyebutan, pada dasarnya jabatan tersebut adalah jabatan untuk penjabat pengganti kepala daerah definitif yang sedang berhalangan.

Pengangkatan penjabat kepala daerah pada masa transisi menjelang Pilkada serentak 2024 dilakukan dengan menggunakan mekanisme pengangkatan yang dilakukan oleh Presiden dengan mendasarkan atas usulan dari Menteri Dalam Negeri. Pengaturannya terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu pada Pasal 86 ayat (2) yaitu bahwa apabila

⁶ Firdaus Arifin and Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah*, Yogyakarta: Thafa Media, 2019, Hlm. 128-129.

Gubernur diberhentikan sementara dan tidak ada Wakil Gubernur, Presiden menetapkan Penjabat Gubernur atas usul Menteri dan pada ayat (3) dinyatakan bahwa apabila Bupati atau Walikota diberhentikan sementara dan tidak ada Wakil Bupati/Walikota, maka Menteri menetapkan Penjabat Bupati atau Walikota atas usul Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Ketentuan lain yang memuat pengaturan tentang mekanisme pengangkatan pejabat ialah Permendagri 1/2018 yang mengatur bahwa selama gubernur, wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota menjalani cuti di luar tanggungan Negara ditunjuk Pjs gubernur, Pjs bupati dan Pjs walikota bahwa Pjs gubernur ditunjuk oleh Menteri dan Pjs Bupati dan Walikota ditunjuk oleh Menteri atas usul gubernur. Namun ketentuan tersebut berlaku ketika pejabat yang diangkat menggantikan kepala daerah definitif yang sedang cuti kampanye sebagaimana dimaksud pada Pasal 4 bahwa selama gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota menjalani cuti di luar tanggungan negara ditunjuk Pjs gubernur, Pjs Bupati dan Pjs Walikota sampai selesainya masa kampanye. Pengisian kekosongan jabatan kepala daerah sejauh ini dilakukan dengan mendasarkan pada aturan perundang-undangan yang telah ada yaitu yang mengatur tentang pengangkatan pejabat pengganti secara umum.

Namun perlu diketahui bahwa pengaturan tentang mekanisme secara lebih komprehensif yang khusus mengatur mengenai proses pengangkatan pejabat khususnya dalam konteks pengisian kekosongan jabatan kepala daerah dalam masa transisi pra pilkada khususnya pilkada serentak 2024 tidak ditemui dalam peraturan perundang-undangan. Pengaturan yang secara jelas menyebut istilah pejabat

dalam konteks pilkada serentak terdapat dalam Pasal 201 ayat (10) UU No. 10 Tahun 2016 yaitu bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur diangkat pejabat gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian pada ayat (11) diatur bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan bupati/walikota diangkat pejabat bupati/walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan bupati dan walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun sayangnya meskipun berstatus sebagai landasan utama pengangkatan pejabat kepala daerah dalam konteks terjadinya masa transisi menjelang pilkada serentak, UU No. 10 Tahun 2016 hanya mengatur sebatas kualifikasi pejabat yang diangkat, sedangkan prosedur pengangkatan yang lebih komprehensif tidak diakomodir dalam regulasi ini.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa tidak tersedia mekanisme atau prosedur khusus yang terukur serta jelas dalam pengangkatan pejabat kepala daerah dalam konteks terjadi masa transisi menjelang Pilkada serentak terutama masa transisi menjelang Pilkada serentak nasional 2024 mendatang. Jika mendasarkan pada UU No. 23 Tahun 2014 dan Permendagri No. 1 Tahun 2018, regulasi tersebut tidak relevan lagi jika diterapkan pada kondisi saat ini di mana terjadi transisi menjelang Pilkada. Hal ini dikarenakan regulasi-regulasi tersebut diatur untuk kondisi tertentu dan tidak dapat disamakan dengan konteks saat ini. Selain persoalan ketiadaan aturan yang memadai sebagai landasan pengangkatan yang memuat mekanisme yang komprehensif, persoalan kewenangan pejabat

kepala daerah juga menuai perdebatan. Pasalnya jika ditinjau dari peraturan yang ada, para pejabat kepala daerah memiliki batasan-batasan kewenangan dalam melaksanakan kepemimpinannya.

Penjabat kepala daerah meskipun hanya menjabat untuk sementara waktu, jabatan tersebut pada dasarnya merupakan pengganti dari kepala daerah definitif sehingga jika dilihat secara normatif ia memiliki kewenangan yang sama dengan kepala daerah definitif. Seorang penjabat kepala daerah, meskipun ia ditunjuk dan diangkat oleh pemerintah pusat, namun penjabat kepala daerah akan bertindak sebagai pemimpin daerah dalam posisi tertinggi untuk melanjutkan kepemimpinan suatu daerah bersama-sama dengan DPRD. Dengan demikian penjabat juga memikul tugas dan tanggung jawab kepala daerah sebagaimana mestinya. Menurut Akhmad Marwi, tanggung jawab jabatan penjabat kepala daerah tidak hanya sekedar melaksanakan tugas pemerintahan, akan tetapi penjabat kepala daerah juga memikul tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan di daerah seperti halnya kepala daerah definitif. Jika ditinjau dari teori kewenangan, wewenang yang dimiliki penjabat kepala daerah tidak hanya bersifat atributif, akan tetapi penjabat kepala daerah juga memperoleh wewenang delegatif yang diperoleh dari Presiden dan Menteri Dalam Negeri. Kewenangannya adalah melakukan tugas-tugas dan tanggungjawab sebagai kepala daerah untuk sesaat atau dalam rentang waktu tertentu yang diperbolehkan undang-undang.⁷

⁷ Akhmad Marwi, "Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram)," Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan 4, no. 3, 2016, Hlm. 544.

Penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah di 271 daerah merupakan suatu kebijakan yang problematik. Hal ini didasari dalam proses penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah sama sekali tidak melibatkan partisipasi DPRD maupun masyarakat daerah dalam setiap proses tahapannya, sehingga masyarakat selaku pemegang kedaulatan daerah terabaikan. Penunjukan pejabat publik tanpa melibatkan partisipasi dari masyarakat jelas bertentangan dengan prinsip-prinsip dan syarat demokrasi yakni adanya pemerintahan yang terbatas dan tidak bertindak secara sewenang-wenang dengan senantiasa menjadikan rakyat sebagai pemegang kekuasaan atau *government or rule by people*.⁸

Tertutupnya ruang partisipasi masyarakat daerah dapat terlihat didalam Pasal 174 ayat (7) UU No. 10 Tahun 2016 yang menyatakan bahwa presiden menetapkan pejabat gubernur dan menteri dalam negeri menetapkan pejabat bupati/walikota. Berdasarkan ketentuan tersebut, bahwa penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah merupakan hak prerogatif yang dimiliki oleh presiden dan menteri dalam negeri. Dalam ketentuan tersebut sama sekali tidak mensyaratkan adanya partisipasi dari masyarakat daerah untuk dapat turut serta dalam proses penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah, sehingga masyarakat daerah selaku pemegang kedaulatan daerah terabaikan. Penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah merupakan suatu hal yang sangat penting bagi masyarakat daerah karena hal ini berkaitan dengan prosesi penentuan pemimpin di daerahnya serta berakibat langsung terhadap kebijakan yang akan mempengaruhi masyarakat daerah secara langsung.

⁸ Topo Santoso dan Ida Budhiati, *Pemilu Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta 2019, hlm. 4

Partisipasi masyarakat daerah dalam penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah pada masa transisi pilkada serentak nasional tahun 2024 merupakan suatu hal mendasar dan fundamental yang harus terpenuhi dalam penyelenggaraan Negara demokrasi. Abraham Lincoln dalam pidatonya memberikan basis argumentasi yang kuat terkait demokrasi dengan menyatakan bahwa demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.⁹ Berdasarkan pernyataan tersebut dalam proses penyelenggaraan Negara demokrasi selanjutnya masyarakat diilibatkan dalam setiap pengambilan kebijakan apalagi terhadap pemilihan kepala daerahnya sendiri.

Selain itu penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah pada masa transisi pilkada serentak nasional tahun 2024 memberikan kewenangan yang terbatas kepada pejabat (Pj) kepala daerah serta besarnya control dari pemerintahan pusat sehingga menjadi suatu problematika yang baru. Berdasarkan Pasal 132 A ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2008 menyebutkan bahwa pejabat (Pj) kepala daerah atau pelaksana tugas (Plt) kepala daerah atau yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah karena mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan menjadi calon kepala daerah/wakil kepala daerah, serta kepala daerah yang diangkat dari wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang mengundurkan diri dilarang :

- 1) Melakukan mutasi pegawai;

⁹ Abdul Aziz Hakim, *Impeachment Kepala Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta 2018, hlm. 17

- 2) Membatalkan perizinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya;
- 3) Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan sebelumnya; dan
- 4) Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

Larangan-larangan yang tertulis pada Pasal 132A ayat (1) PP No.49 Tahun 2008 tersebut dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari menteri dalam negeri dalam hal ini tertuang pada Pada Pasal 132A ayat (2) PP No. 49 Tahun 2008. Dengan adanya kewajiban untuk mendapatkan persetujuan tertulis dari menteri dalam negeri terkalit beberapa kewenangan yang dimiliki oleh penjabat (Pj) kepala daerah menunjukkan bahwa adanya control pemerintah pusat yang sangat besar terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah. Kewenangan terbatas yang dimiliki oleh penjabat (Pj) kepala daerah serta besarnya kontrol pemerintah pusat terhadap setiap kebijakan yang bersifat strategis yang harus mendapatkan persetujuan dari Menteri Dalam Negeri akan berpengaruh terhadap pelaksanaan efisiensi pemerintahan daerah.

Menurut Marko Kukec, bahwa efisiensi pemerintahan sangat memerlukan partisipasi yang konstan dari masyarakat daerah guna memenuhi kebutuhannya tanpa adanya prasyarat control yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Pengambilan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah akan lebih dirasakan secara

langsung dan keterlibatan masyarakat daerah dalam pengambilan kebijakan akan lebih baik daripada melalui pemerintahan pusat.¹⁰ Dengan adanya persyaratan persetujuan yang harus diberikan oleh pemerintah pusat melalui Menteri Dalam Negeri, maka setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah akan memakan waktu yang lebih lama. Hal ini jelas akan mengurangi efisiensi pemerintahan dan akan memperlambat pemenuhan kebutuhan masyarakat daerah yang berakibat pada menurunnya kesejahteraan masyarakat daerah serta mengganggu pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan yang telah dipaparkan di atas bahwa penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah pada masa transisi pilkada serentak nasional tahun 2024 merupakan permasalahan yang sangat penting untuk dibahas. Hal ini didasari karena penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah akan berpengaruh terhadap proses demokratisasi di daerah arena penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah menjadi hak mutlak dari pemerintah pusat yakni Presiden dan Menteri Dalam Negeri tanpa adanya keterlibatan dari masyarakat daerah.

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana konfigurasi politik hukum terhadap pengangkatan pejabat (Pj) kepala daerah di Aceh berdasarkan prinsip demokrasi?
2. Bagaimana implikasi hukum terhadap pengangkatan pejabat (Pj) kepala daerah di Aceh?

¹⁰ Marko Kukec, *Individual Representation and Local Party Government: Representative Behavior of Croatian and Slovenian Municipal Councilors*, Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden, 2019, hlm. 14

C. TUJUAN PENELITIAN

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

1. Menjelaskan dan menganalisis konfigurasi politik hukum pengangkatan pejabat (Pj) kepala daerah di Aceh berdasarkan prinsip demokrasi.
2. Menjelaskan dan menganalisis implikasi hukum terhadap pengangkatan pejabat (Pj) kepala daerah di Aceh.

D. MANFAAT PENELITIAN

Berdasarkan paparan dari latar belakang masalah, rumusan masalah dan tujuan penelitian di atas , maka hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis. Adapaun manfaat yang hendak dituju dari penelitian ini antara lain:

1. Manfaat teoritis

Diharapkan dapat memberikan kontribusi atau sumbangan pemikiran untuk pengembangan pengetahuan di bidang Hukum Tata Negara khususnya dalam bidang pengangkatan pejabat (Pj) kepala daerah di Aceh.

2. Manfaat praktis

Diharapkan dapat menjadi masukan dan tawaran solusi dalam penyelesaian masalah terkait pengangkatan pejabat (Pj) kepala daerah di Aceh, dan dapat menjadi referensi bagi pengembangan ilmu hukum ketatanegaraan bagi penelitian berikutnya.

E. TINJAUAN KEPUSTAKAAN

Dalam proses penelitian, penulis menganalisis dan menelusuri beberapa hasil penelitian karya tulis ilmiah yang berkaitan dengan pemilihan pengangkatan pejabat (Pj) kepala daerah. Pelaksanaan analisis dan penelusuran terhadap hasil penelitian dan karya tulis ilmiah terdahulu yang berkaitan dengan pengangkatan pejabat (Pj) kepala daerah bertujuan untuk menghindari terjadinya pengulangan atau duplikasi dan menghindari adanya kesamaan terhadap hasil penelitian atau karya tulis ilmiah terdahulu. Adapun beberapa hasil penelitian atau karya tulis ilmiah hasil penelusuran tersebut antara lain :

1. Tesis yang ditulis oleh Allan FG Wardhana yang berjudul “Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pencalonan Kepala Daerah & Wakil Kepala Daerah Di Indonesia Dalam Perspektif Hukum Progresif”.¹¹ Penelitian tersebut menjelaskan terkait konstelasi putusan Mahkamah Konstitusi dalam pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam perspektif hukum progresif beserta implikasi yuridisnya dan konsep pengaturan pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam Pilkada yang akan datang. Penelitian tersebut meneliti progresivitas dari 6 putusan Mahkamah Konstitusi, yakni (1) Putusan MK Nomor 05/PUU-V/2007 (diperbolehkannya calon kepala daerah perseorangan), (2) Putusan MK Nomor 04/PUU-VII/2009 (hak politik mantan terpidana menduduki jabatan publik yang dipilih melalui

¹¹ Allan FG Wardhana, “*Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pencalonan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Di Indonesia Dalam Perspektif Hukum Progresif*”, (Tesis, Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2016).

pemilu), (3) Putusan MK Nomor 33/PUU-XIII/2015 (syarat bagi anggota DPR, anggota DPD atau anggota DPRD yang ditetapkan memenuhi persyaratan sebagai calon gubernur, calon wakil gubernur, calon bupati, calon wakil bupati, calon walikota, dan calon wakil walikota wajib untuk mengundurkan diri dari jabatannya), (4) Putusan MK Nomor 42/PUU-XIII/2015 (hak politik mantan terpidana menduduki jabatan publik yang dipilih melalui pemilu), (5) Putusan MK Nomor 60/PUU-XIII/2015 (dukungan bagi perseorangan yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah menggunakan ukuran jumlah penduduk yang telah mempunyai hak pilih sebagaimana tertuang dalam daftar calon pemilih tetap masing-masing daerah yang bersangkutan pada pemilihan umum sebelumnya), dan (6) Putusan MK Nomor 100/PUU-XIII/2015 (pemilihan kepala daerah dengan hanya satu pasangan calon tetap harus digelar). Dalam penelitian tersebut, dari 6 (enam) Putusan MK yang diteliti, terdapat satu Putusan MK yang tidak progresif yakni Putusan MK Nomor 33/PUU-XIII/2015 (dengan permohonan membatalkan larangan calon kepala daerah memiliki konflik kepentingan dengan Petahana).

2. Tesis yang ditulis oleh Moh. Khalilullah A. Razaq yang berjudul “Pencalonan Kepala Daerah Dari Unsur TNI Dan Polri Dalam Pilkada Serentak 2018”.¹² Penelitian tersebut menjelaskan bahwa TNI dan Polri

¹² Moh. Khalilullah A. Razaq, “*Pencalonan Kepala Daerah Dari Unsur TNI Dan Polri Dalam Pilkada Serentak 2018*”, (Tesis, Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2020).

harus bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis. TNI dan Polri dapat menduduki jabatan sipil apabila telah mengundurkan diri atau pensiun dari institusi TNI dan Polri, sehingga keterlibatan TNI dan Polri aktif dalam politik praktis bertentangan dengan TAP MPR Nomor VII/MPR/2000, Undang-Undang TNI dan Undang-Undang Polri. Selanjutnya, penelitian tersebut juga menjelaskan bahwa pencalonan kepala daerah dari unsur TNI dan Polri dalam kontestasi pilkada serentak tahun 2018 bertentangan dengan Undang-Undang TNI dan Undang-Undang Polri, selama calon tersebut masih berstatus aktif sebagai perwira. Akan tetapi, hal tersebut tidak bertentangan dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

3. Jurnal yang ditulis oleh Alma'arif dan Megandarau W. Kawuryan yang berjudul "Memikirkan Kembali Pemilihan Kepala Daerah DKI Jakarta Tahun 2022: Antara Gubernur dan Pejabat Pelaksana".¹³ Penelitian tersebut menjelaskan bahwa pejabat pelaksana dengan kewenangan yang terbatas akan sulit untuk mengelola pemerintahan DKI Jakarta sehingga tidak relevan untuk dipraktikkan pada tahun 2022 serta terbatasnya legitimasi yang diberikan kepada pejabat pelaksana karena tidak dipilih secara langsung oleh masyarakat. Selanjutnya, penelitian tersebut memberikan suatu solusi dengan tetap melaksanakan Pilkada

¹³ Alma'arif dan Megandarau W. Kawuryan, "Memikirkan Kembali Pemilihan Kepala Daerah DKI Jakarta Tahun 2022: Antara Gubernur dan Pejabat Pelaksana," Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan, 1, 6, No. 1, (2021).

pada tahun 2022 di DKI Jakarta sebagai daerah khusus dengan cara merevisi UU Ibukota Jakarta.

4. Tesis yang ditulis oleh M. Ardhi Razaq Abqa yang berjudul “Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 Terhadap Eksistensi Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2017”.¹⁴ Penelitian tersebut menjelaskan terkait pertimbangan hukum (ratio decidendi) Putusan MK Nomor 100/PUU-XIII/2015 beserta implikasinya terhadap eksistensi calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah serentak 2017.
5. Tesis yang ditulis oleh Mustopa yang berjudul “Analisis Problematika Hukum Pengaturan Dinasti Politik Dalam Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Di Indonesia”.¹⁵ Penelitian tersebut menjelaskan terkait larangan terhadap dinasti politik yang terdapat di dalam Pasal 7 huruf r beserta penjelasannya di dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota sudah tidak berlaku lagi setelah adanya Putusan MK No. 33/PUU-XIII/2015. Putusan MK tersebut membuka celah adanya dinasti politik di daerah dan bertentangan dengan prinsip demokrasi, hak asasi manusia

¹⁴ M. Ardhi Razaq Abqa, “*Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 Terhadap Eksistensi Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2017*”, (Tesis, Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2017).

¹⁵ Mustopa, “*Analisis Problematika Hukum Pengaturan Dinasti Politik Dalam Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Di Indonesia*”, (Tesis, Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2018)

dan asas-asas good governance, yakni asas akuntabilitas publik, kepastian hukum dan transparansi publik.

6. Jurnal yang ditulis oleh Ni'matul Huda yang berjudul "Problematika Penundaan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Pemilihan Umum Serentak Nasional 2024".¹⁶ Penelitian tersebut menjelaskan terkait problematika penundaan Pilkada pada tahun 2024 bagi 271 daerah yang akan berakhir pada tahun 2022 dan tahun 2023 dalam perspektif demokrasi dan otonomi daerah. Selanjutnya, penelitian tersebut juga menjelaskan terkait urgensi perpanjangan masa jabatan kepala daerah hingga tahun 2024 sebagai suatu langkah yang lebih demokratis dan untuk menghindari pengisian penjabat kepala daerah di 271 daerah tanpa harus melalui proses revisi UU Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

F. KERANGKA TEORI

Bagian Kerangka teori akan memaparkan secara umum teori-teori hukum yang akan digunakan dalam penelitian ini sebagai dasar analisis untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan yang terdapat di dalam rumusan masalah. Selain memaparkan teori-teori hukum, pada bagian kerangka teori akan dipaparkan pula konsep-konsep serta asas-asas hukum yang relevan dalam menjawab rumusan masalah. Adapun teori yang akan dipaparkan dalam penelitian ini, yakni teori demokrasi dan politik hukum. Teori demokrasi akan digunakan sebagai dasar analisis untuk menjawab rumusan masalah dan diperdalam dengan penjelasan

¹⁶ Ni'matul Huda, "Problematika Penundaan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Pemilihan Umum Serentak Nasional 2024," *Jurnal Etika dan Pemilu*, Vol. 7, No. 2, (2021).

politik hukum agar mendapatkan penjelasan yang komprehensif dalam menjawab permasalahan terkait penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah pada masa transisi Pilkada serentak nasional tahun 2024.

1. Teori Demokrasi

Menurut Henry B. Mayo bahwa demokrasi adalah suatu sistem di mana kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.¹⁷ Sedangkan menurut Phillippe C. Schmitter bahwa demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan di mana pemerintah dimintakan tanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka di wilayah publik oleh warga negara, yang bertindak secara tidak langsung melalui kompetisi dan kerja sama dengan para wakil mereka yang telah terpilih.¹⁸

Hendry B. Mayo secara sederhana menyatakan enam kriteria demokrasi, yakni : (1) menyelesaikan perselisihan secara damai dan sukarela; (2) menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam masyarakat yang berubah; (3) menyelenggarakan suksesi pemimpin secara teratur; (4) membatasi penggunaan kekerasan secara minimum; (5) adanya keanekaragaman; dan (6) tercapainya keadilan.

Juan J. Linz dan Alfred Stepan mengemukakan pandangan dalam demokrasi kontemporer, yakni kebebasan hukum dalam merumuskan dan mendukung

¹⁷ Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, (New York: Oxford University Press, 1965) yang dikutip dari buku Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 218.

¹⁸ Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi*, Refika Aditama, Bandung, 2010, hlm. 3.

alternatif-alternatif politik dengan hak yang sesuai dalam kebebasan untuk berserikat, berbicara, dan kebebasan dasar lain bagi setiap warga negara. Terasuk di dalamnya yakni kompetisi yang bebas dan anti kekerasan di antara para pemimpin di mana jabatan pemimpin tersebut dipilih secara periodik dan mendapatkan legitimasi masyarakat dalam menjalankan pemerintahannya.

Selanjutnya terdapat hak untuk berperan serta bagi seluruh lapisan masyarakat tanpa adanya diskriminasi yang didasari atas perbedaan pilihan politiknya. Samuel Huntington mengemukakan, bahwa demokrasi dapat dikatakan demokratis apabila para pembuat keputusan secara kolektif dipilih melalui pemilihan umum yang jujur, adil, berkala, bebas bersaing untuk mendapatkan suara dan memberikan kesempatan bagi seluruh penduduk untuk dapat dipilih dan memilih.¹⁹ Larry Diamond memberikan koreksi atas pendapat yang disampaikan oleh Huntington dengan membedakan secara kategoris antara demokrasi pemilihan (*electoral democracy*) dan demokrasi liberal (*liberal democracy*).

Menurut Diamond, rumusan demokrasi yang disampaikan oleh Huntington merupakan demokrasi yang masuk dalam kategori demokrasi pemilihan (*electoral democracy*) yang menjadi konsepsi minimal dalam demokrasi. Tidak jauh berbeda dengan Huntington, Diamond memaparkan kategori minimal sebagai syarat demokrasi yakni mengakui kebebasan berbicara, kebebasan pers, kebebasan berserikat, dan kebebasan majelis (*assembly*) dalam tatanan, yang di dalamnya terdapat kompetisi dan partisipasi yang bermakna.²⁰

¹⁹ Samuel Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Grafiti, Jakarta, 2001, hlm. 5–6

²⁰ Larry Diamond, *Developing Democracy : Toward Consolidation*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London 1999, hlm. 8.

Demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang dianut dan diterapkan di suatu negara bukanlah suatu hal yang abadi dan dapat saja mengalami pembusukan. Banyak sekali faktor-faktor yang dapat mengakibatkan hal tersebut dapat terjadi dengan indikator-indikator dan keadaan yang berbeda di masing-masing negara. Di antara ahli-ahli politik yang telah meneliti faktor-faktor kemunduran demokrasi di antaranya adalah Steven Levitsky dan Daniel Ziblatt. Levitsky dan Ziblatt menilai bahwa meskipun sebuah negara telah melewati fase transisi, liberalisasi, instalasi dan konsolidasi demokrasi, pembusukan demokrasi tetap saja menjadi ancaman yang nyata bahkan dapat saja mengalami titik balik kemunculan rezim otoritarian.

Menurut Levitsky dan Ziblatt, bahwa pemimpin otoritarian dapat muncul dari pribadi pemimpin yang bersifat demagog yang akan memunculkan konfigurasi politik otoritarian dibalik tameng konfigurasi politik yang seolah-olah demokratis. Menurut Levitsky dan Ziblatt bahwa terdapat empat indikator yang dapat meruntuhkan bangunan demokrasi melalui tindakan otoritatif.²¹ Adapun keempat indikator tersebut adalah:

- 1) Penolakan atas aturan-aturan main demokrasi, yang ditandai dengan tindakan pelanggaran terhadap aturan dasar bernegara, menolak atau memanipulasi pemilu, melemahkan prinsip konstitusionalisme (pembatasan kekuasaan), pelemahan peran dan fungsi lembaga-lembaga demokrasi, dan bersifat intervensionis.
- 2) Menyangkal legitimasi lawan politik, dengan melakukan tindakan tuduhan makar terhadap lawan politik.
- 3) Bersifat represif, dengan kuatnya peran militer dan bersifat intimidatif.
- 4) Melakukan pembatasan kebebasan sipil dan media, yang dilakukan melalui tindakan pembatasan terhadap kritik dan protes serta pelemahan terhadap pers.

²¹ Steven Levitsky dan Daniel Ziblatt, *How Democracies Die*, Gramedia, Jakarta, 2019, hlm. 11–12., dalam buku Idul Rishan, *Hukum dan Politik Ketatanegaraan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2020, hlm. 77-78.

Nancy Borneo memperkenalkan istilah “*democracy backsliding*” untuk menjelaskan terkait kemunduran dan arus balik demokrasi. Analisis yang dilakukan oleh Borneo menghasilkan tiga indikator penting yang menjelaskan tentang terjadinya kemunduran dalam pelaksanaan demokrasi di suatu negara. Adapun ketiga indikator tersebut antara lain : pertama, munculnya kudeta terhadap pemerintahan yang sah. Kedua, adanya perluasan kekuasaan eksekutif yang ditandai dengan adanya penambahan masa jabatan Presiden. Ketiga, sistem pemilu yang manipulatif sehingga melahirkan pemilu yang intervensionis dan tidak independen.²²

Kajian IDEA memaparkan bahwa kemunduran demokrasi cenderung disebabkan oleh para pemimpin tiran yang dipilih melalui proses demokrasi namun memanfaatkan perubahan hukum untuk dapat memperluas kekuasaannya. Kemunduran demokrasi seringkali dilakukan melalui upaya menghilangkan atau memperpanjang masa jabatan eksekutif atau secara sepihak mengubah aturan pemilihan sesuai dengan kehendak guna menguntungkan kalangannya. Selain itu, upaya pelemahan demokrasi dapat pula dilakukan dengan upaya melakukan pengurangan terhadap hak pengawasan lembaga lain , pembatasan independensi lembaga yudisial dan media, menyalahgunakan keadaan darurat, serta pembentukan dan pengesahan undang-undang yang membatasi hak-hak yang dijamin oleh konstitusi dalam rangka mengurangi oposisi politik dan perbedaan pendapat.

²² Nancy Borneo, “*On Democratic Backsliding*,” *Jurnal of Democracy* 27, No. 1, 2016, hlm. 8

2. Politik Hukum

Pengertian politik hukum didefinisikan berbeda-beda oleh para ahli, walaupun perbedaan itu tidak menunjukkan perbedaan yang signifikan, namun pada dasarnya para ahli mendefinisikan politik hukum sebagai sebuah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah sebagai pijakan atau dasar dalam menetapkan arah pembangunan hukum nasional dalam rangka mencapai tujuan dari Indonesia. Menurut Satjipto Rahardjo: “politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, yaitu: i. tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada; ii. cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut; iii. kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah; iv. dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik”.²³

Politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.” Dengan demikian, politik hukum 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

²³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991, Cet.III hlm. 352-353

yang tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945. Definisi yang pernah dikemukakan oleh beberapa pakar lain menunjukkan adanya persamaan substantif dengan definisi yang penulis kemukakan. Padmo Wahjono mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk.²⁴

Berbagai pengertian atau definisi tersebut mempunyai substansi mana yang sama dengan definisi yang penulis kemukakan bahwa politik hukum itu merupakan *legal policy* tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan untuk mencapai tujuan negara. Disini hukum diposisikan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara. Terkait dengan ini Sunaryati Hartono pernah mengemukakan tentang ‘hukum sebagai alat’ sehingga secara praktis politik hukum juga merupakan alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional guna mencapai cita-cita bangsa dan tujuan Negara.²⁵

Politik hukum itu ada yang bersifat permanen atau jangka panjang dan ada yang bersifat periodik. Yang bersifat permanen misalnya pemberlakuan prinsip pengujian yudisial, ekonomi kerakyatan, keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan, penggantian hukum-hukum peninggalan kolonial dengan hukum-hukum nasional, penguasaan sumber daya alam oleh negara, kemerdekaan kekuasaan kehakiman, dan sebagainya. Disini terlihat bahwa beberapa prinsip yang dimuat di dalam UUD sekaligus berlaku sebagai politik hukum. Adapun yang bersifat periodik adalah politik hukum yang dibuat sesuai

²⁴ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986, Cet.II, hlm. 160

²⁵ C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Alumni, 1991, hlm. 1

dengan perkembangan situasi yang dihadapi pada setiap periode tertentu baik yang akan memberlakukan maupun yang akan mencabut, misalnya: pada periode 1973-1978 ada politik hukum untuk melakukan kodifikasi dan unifikasi dalam bidang-bidang hukum tertentu, pada periode 1983-1988 ada politik hukum untuk membentuk Peradilan Tata Usaha Negara, dan pada periode 2004-2009 ada lebih dari 250 rencana pembuatan UU yang dicantumkan di dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas).²⁶

Pembahasan tentang hubungan politik dan hukum di Indonesia, setidaknya dapat dilihat dari tiga asumsi yang biasa dipakai dalam pembicaraan kausalitas antara politik dan hukum, yaitu : Pertama, hukum determinan atas politik dalam arti bahwa hukum harus menjadi arah dan pengendali semua kegiatan politik. Asumsi ini dipakai sebagai landasan cita-cita hukum (*das sollen*). Kedua, politik determinan atas hukum dalam arti bahwa hukum dalam kenyataannya produk normatif politik maupun implementasi penegakannya, hukum itu sangat dipengaruhi atas politik. Asumsi ini dipakai sebagai landasan bagaimana hukum dalam kenyataan (*das sein*), dan ketiga, politik dan hukum terjalin dalam hubungan yang interdependent atau saling tergantung antara satu sama lain tidak dapat dipisahkan. Hubungan keduanya kemudian dikenal dengan adagium “politik tanpa hukum akan menimbulkan kesewenang-sewenagan atau anarkis dan hukum tanpa politik akan menjadi lumpuh”.

²⁶ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2009, hlm.3

Beberapa pakar telah melakukan studi antara hubungan politik dan hukum seperti yang dilakukan oleh Moh. Mahfud, MD. Dengan melakukan pendekatan model asumsi yang kedua bahwa politik determinan atas hukum yang merupakan produk politik. Pada model pendekatan ini hukum diletakkan dalam arti yang dogmatic berupa undang-undang atau peraturan tertulis termasuk yang di bawahnya secara hirarkis menurut aturan perundang-undangan seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Perppu, Kepres dan Perda. Pada hemat penulis, memposisikan politik sebagai determinasi atas hukum berdampak pada pemberian “permakluman” bahwa hukum yang tidak demokratis memang oleh karena kehendak para politisi. Padahal para politisi yang dipilih melalui pemilihan umum itu diharapkan dapat memperjuangkan aspirasi masyarakat melalui legislasi yang demokratis.²⁷

Konfigurasi politik adalah konstelasi kekuatan politik yang dinamis dan kemudian mengarahkan bentuk-bentuk legalitas formal peraturan yang kemudian disebut produk hukum. Konfigurasi politik terbagi menjadi dua yaitu konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi otoriter. Secara teoritis, konfigurasi politik yang demokratis akan membentuk produk hukum yang responsif, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan membentuk produk hukum yang konservatif atau ortodoks. Pada pelaksanaannya, konfigurasi politik dan hukum tidak memastikan keadaan yang sebagaimana dengan teori. Karena konfigurasi politik berjalan sangat dinamis sesuai dengan perwujudan nilai-nilai yang telah diterapkan dalam

²⁷ Syamsuddin Radjab, *Konfigurasi Politik Dan Penegakan Hukum Di Indonesia*, Jakarta, PT Nagakusuma Media Kreatif, 2013, hlm. 18

kehidupan berbangsa dan bernegara. Konsep konfigurasi demokratis dan konsep otoriter ditentukan berdasarkan (3) indikator, yaitu sistem kepartaian dan peranan lembaga perwakilan rakyat atau parlemen, dominasi peranan eksekutif, dan kebebasan pers. Sedangkan konsep hukum responsif/otonom diidentifikasi berdasarkan proses pembuatan hukum.

Konfigurasi politik tertentu akan menghasilkan karakter produk hukum tertentu. Pada periode 1945-1959, konfigurasi politik yang ditunjukkan di era ini adalah konfigurasi politik demokratis. Kehidupan politik ditandai sebagai demokrasi liberal. Konfigurasi ini muncul bahwa politik memainkan peran yang sangat dominan dalam proses perumusan kebijakan melalui negara hukum (parlemen). Dalam era demokrasi terpimpin (1959-1966), konfigurasi politik yang ditampilkan adalah konfigurasi otoriter. Partai politik, kecuali komunis Indonesia (PKI), tidak memiliki peran politik yang signifikan dalam periode ini. Secara umum, produk hukum yang dihasilkan di era ini adalah bukan konservatif, pada periode 1966-1993, awal orde baru adalah demokrasi, namun orde baru ini akhirnya membentuk konfigurasi otoriter.²⁸

Mahfud MD, Pada awalnya membangun hipotesis bahwa konfigurasi politik tertentu akan melahirkan karakter produk hukum tertentu pula. Dan, dalam penelitiannya, variabel bebas (konfigurasi politik) dan Variabel terpengaruh (karakter produk hukum) dibagi dalam dua ujung yang dikotomis. Variabel konfigurasi politik dibagi atas konfigurasi yang demokratis dan konfigurasi yang

²⁸ Solikhul Hadi, *Pengaruh Konfigurasi Politik Pemerintah Terhadap Produk Hukum*, Jurnal, Institut Agama Islam Negeri Kudus, 9, 2, 2015, hlm. 1.

otoriter, sedangkan variabel produk hukum yang berkarakter responsif atau otonom dan produk hukum yang berkarakter ortodoks/konservatif atau menindas. Dengan pemecahan kedua variabel tersebut ke dalam konsep-konsep yang dikotomis. Konsep demokratis dan otoriter diidentifikasi berdasarkan tiga indikator yaitu sistem kepartaian dan peranan badan perwakilan, peranan eksekutif, dan kebebasan pers, sedangkan konsep hukum responsif/otonom diidentifikasi berdasarkan proses pembuatan hukum, pemberian fungsi hukum, dan kewenangan menafsirkan hukum. Berdasarkan indikator-indikator itu, maka Mahfud menjabarkan dalam pengertian konseptual sebagai berikut:

a. Konfigurasi politik demokratis adalah konfigurasi yang membuka peluang bagi berperannya potensi rakyat secara maksimal untuk turut aktif menentukan kebijakan negara. Di dalam konfigurasi yang demikian pemerintah lebih merupakan “komite” yang harus melaksanakan kehendak-kehendak masyarakatnya, yang dirumuskan secara demokratis, badan perwakilan rakyat dan partai politik berfungsi secara proporsional dan lebih menentukan dalam pembuatan kebijakan negara, sedangkan dunia pers dapat melaksanakan fungsinya dengan bebas tanpa ancaman.²⁹

b. Konfigurasi politik otoriter adalah konfigurasi yang menempatkan pemerintah pada posisi yang sangat dominan dengan sifat yang intervensionis dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan negara sehingga potensi dan aspirasi masyarakat tidak teragregasi dan terartikulasi secara proporsional. Bahkan peran pemerintah yang sangat dominan, badan perwakilan rakyat dan parpol tidak berfungsi dengan baik

²⁹ Mahfud Md, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gema Media 1999. Hlm. 6.

dan lebih merupakan alat justifikasi (rubber stamps) atas kehendak pemerintah, sedangkan pers tidak memiliki kebebasan dan senantiasa dibawah kontrol pemerintah.