

Analisis Pemilihan Serentak Kepala Daerah 2024 Dalam Perspektif Negara Hukum Indonesia

Muhammad Muslih, Kemas Abdul Somad, Warfian Saputra

Fakultas Hukum Universitas Batanghari

Correspondence: muslih.ubr@gmail.com, walfian.saputra@unbari.ac.id

Abstrak. Pemilihan serentak kepala daerah jika dilihat secara sepintas merupakan solusi dari ketidak idealan pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang jumlahnya relatif banyak dan berulang, namun jika dicermati secara mendalam masih dapat didiskusikan secara detail tentang sisi negatif dari kebijakan tersebut. Hal ini disebabkan terdapat sebagian kepala daerah yang masa jabatannya harus dikurangi, dengan demikian bertentangan dengan beberapa norma hukum (UU). Guna mendalami dan mendiskusikan masalah tersebut tulisan ini menggunakan metode penelitian yang bersifat kepustakaan dengan pendekatan konsep dan perundang-undangan, sedangkan analisisnya bersifat kualitatif. Teori atau ajaran yang digunakan sebagai alat analisisnya adalah teori, ajaran tentang konsep Negara hukum. Dari beberapa temuan ternyata kebijakan pemilihan serentak kepala daerah berpotensi melanggar HAM dan yang pasti secara de facto kepala daerah yang dikurangi masa jabatannya telah dirugikan, diperlakukan tidak setara dengan kepala daerah yang lain, dengan demikian kebijakan pemilihan serentak kepala daerah tidak berbanding lurus dengan semangat dan spirit konstitusi.

Kata Kunci : Pemungutan suara serentak, Hak Asasi Manusia, Negara Hukum

Abstract. *Simultaneous regional head elections, if seen at a glance, are a solution to the non-ideal nature of holding relatively large and repeated regional head elections, but if we look closely we can still discuss in detail the negative side of this policy. This is because there are some regional heads whose term of office must be reduced, thereby contradicting several legal norms (UU). In order to explore and discuss this problem, this paper uses a library research method with a conceptual and statutory approach, while the analysis is qualitative. The theory or teachings used as an analytical tool are theories, teachings about the concept of the rule of law. From several findings, it turns out that the policy of simultaneously electing regional heads has the potential to violate human rights and what is certain is that de facto regional heads whose terms of office have been reduced have been disadvantaged, treated unequally to other regional heads, thus the policy of simultaneously electing regional heads is not directly proportional to the enthusiasm and spirit of regional heads constitution.*

Keywords: *Simultaneous voting, Human Rights, Rule of Law.*

PENDAHULUAN

Kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat dimulai sejak 18 tahun yang lalu (tahun 2005), jika diasumsikan jumlah daerah provinsi, kabupaten dan kota seperti saat ini¹ maka pemilihan kepala daerah diselenggarakan 548 kali setiap 5 tahun dengan asumsi hanya 1 putaran pemilihan (UU memungkinkan lebih dari 1 putaran pemilihan). Dengan demikian sebelum adanya kebijakan pemilihan serentak tahun 2015) telah dilakukan 1096 kali pemilihan, dengan berbagai permasalahan dan dampaknya.

Mengingat penyelenggaraan pemilu yang demikian ini dipandang sebagai penyelenggaraan pemilu yang kurang efektif dan efisien, karena dianggap boros dan menyebabkan pemilih menjadi jenuh. Gambaran tentang besarnya biaya penyelenggaraan pemilu penulis contohkan untuk pemilihan gubernur Jawa Timur tahun 2008 menelan biaya 1 triliun rupiah, Oleh karena dapat dibayangkan biaya yang dibutuhkan untuk penyelenggaraan pemilihan kepala daerah seluruh Indonesia. Sedangkan mengenai kejenuhan pemilih dapat dilihat dari tingkat partisipasi pemilih dalam penyelenggaraan pemilu selama ini. Partisipasi masyarakat/ pemilih dalam pemilihan kepala daerah Tahun 2015 sebesar 69,06 % sedangkan untuk pemilihan kepala daerah tahun 2020 khususnya gubernur rata-rata

¹ <https://www.infojabodetabek.com/daftar-jumlah-kabupaten-kota-di-setiap-provinsi-di-indonesia/#:~:text=Saat%20ini%20ada%20514%20kabupaten,provinsi%20yang%20ada%20di%20Indonesia,Diakses tanggal 30 Oktober 2023.>

69,67 %, untuk bupati, 77,52 % sedangkan untuk walikota 69,04 %² dengan demikian secara matematis jika dirata-ratakan seluruhnya sebesar 72,07 %.

Gambaran pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang demikian akhirnya membawa kepada suatu kebijakan penyederhanaan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara serentak nasional. Melalui pemilihan kepala daerah serentak nasional ini diharapkan akan tercipta efektivitas dan efisiensi biaya/anggaran, memperkecil frekwensi terjadinya konflik horizontal dan lain-lain. Kebijakan pemilihan kepala daerah serentak ini bukan tanpa tantangan, sekaligus memberikan konsekuensi logis yang lain salah satunya adalah banyak kepala daerah yang masa jabatannya belum habis, tetapi harus sudah dilakukan pemilihan kembali.

Pasal 60 UU No 32 Tahun 2014 (pemerintahan daerah) dan pasal 162 ayat (2) UU No 10 Tahun 2016 (pemilihan gubernur, bupati dan walikota) mengatur bahwa masa jabatan kepala daerah adalah 5 tahun. Akan tetapi dengan kebijakan pemilihan serentak kepala daerah sebagaimana diatur dalam pasal 201 ayat (7 dan 8) UU No 10 Tahun 2016 ini mengakibatkan banyak kepala daerah yang masa jabatannya terpotong (hak hukumnya dilanggar) hal ini tentu menimbulkan permasalahan hukum tersendiri.

Indonesia yang sejak awal berdirinya telah menegaskan diri sebagai negara hukum melalui penjelasan UUD 45 dan dalam perkembangannya pernyataan sebagai Negara hukum bukan lagi di penjelasan melainkan masuk kedalam pasal, yakni pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 hasil amandemen.

METODE PENELITIAN

1. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah penelitian kepustakaan, artinya semua data dan info yang digunakan dalam tulisan ini diperoleh dari berbagai informasi yang berasal dari buku, hasil penelitian, berita, maupun sumber lain yang tidak berasal dari data primer.

2. Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam tyulisan ini adalah pendekatan konsep, perundang-undangan, sedangkan keberadaan kasus dalam tulisan ini hanya sebagai pendukung guna memperjelas alur fikir dan berbagai uarain yang dikemukakan dalam karya ini dengan analitis yang bersifat kualitatif.

3. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini fokus pada masalah kebijakan Negara terhadap pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak yang berpotensi merugikan hak beberapa kepala daerah. Kebuijkan tersebut akan dilanalisis menggunakan ajaran Hak Asasi Manusia, teori Negara Hukum dan juga Konstitusi Republik Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pemilihan Kepala Daereah

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 hasil perubahan mengatur bahwa kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar. Selanjutnya UUD 45 mengatur impelementasi kedaulatan rakyat khususnya terkait dengan pemilihan kepala daerah diatur dalam pasal 18 ayat (4) bahwa gubernur bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah saat ini diatur dengan UU No 10 Tahun 2016, dimana sebelumnya telah UU pemilihan kepala daerah telah mengalami beberapa kali pergantian dan perubahan.

Jabatan publik Gubernur, dan Bupati atau Walikota merupakan amanah yang berisi beban tanggung jawab. Sehubungan dengan hal tersebut maka pejabat p ublik tersebut di atas tidak boleh menduduki jabatannya tanpa batas karena itu peraturan perundang-undanang di Indonesia membatasi masa jabatan setiap jabatan publik, dan untuk melakukan pergantaianya digunakan mekanisme pemilihan kepala daerah sebagai instrumennya. Secara teoritis proses pergantian pejabat atau pimpinan suatu daerah/negara terbagi dalam 2 kelompok besar yakni pola yang dilakukan oleh negara-negara otoritarian dan praktek yang diselenggarakan oleh nagara-negara demokratis. Negara-negara otoritarian dalam pergantian pejabat/pimpinan ditentukan oleh sekelompok orang saja, bahkan tidak

² <https://nasional.kompas.com/read/2021/01/03/14024961/partisipasi-pemilih-pilkada-2020-meningkat-7-persen-ini-kata-kpu>, Diakses tanggal 30 Oktober 2023.

jarang berpuncak pada satu tangan saja. Sedangkan negara-negara yang mempraktekkan demokrasi pergantian pejabat pemerintahannya baik eksekutif maupun legislatif ditentukan oleh rakyat secara langsung melalui mekanisme pemilihan secara periodik. Oleh karenanya pemilihan kepala daerah diakui sebagai sebuah momentum sekaligus arena untuk mewujudkan kehendak rakyat, dengan demikian pemilihan umum sebagai “hajatan” untuk melakukan pergantian pemerintahan secara berkala dengan damai.

Joseph Schumpeter mendefinisikan demokrasi sebagai sebuah metode politik, dimana warga negara diberi kesempatan untuk memilih salah satu pemimpin politik yang berkompetisi meraih suara. Pada pemilihan berikutnya warga negara dapat mengganti wakil/ politisi yang mereka dipilih sebelumnya. Kemampuan untuk memilih diantara pemimpin-pemimpin politik pada masa pemilihan inilah yang disebut dengan demokrasi³.

Seymour M. Lipset, sebagaimana dikutip oleh Georg Sorensen⁴ menegaskan bahwa semakin kaya suatu bangsa, semakin besar peluang negara tersebut untuk melangsungkan demokrasi. Pada negara yang sudah modern dan mampu memberikan kesejahteraan pada rakyatnya selalu disertai dengan sejumlah faktor yang kondusif mendukung terwujudnya demokrasi, seperti tingkat pendidikan yang relatif tinggi. Robert Dahl juga menegaskan bahwa banyak analisis empiris yang mendukung pernyataan Lipset, bahwa semakin tinggi tingkat sosial ekonomi suatu negara akan semakin mungkin bagi negara tersebut untuk menjadi demokratis. Dengan kata lain bahwa pelaksanaan demokrasi yang baik/ ideal sebagaimana dimaksudkan oleh para pemikir dan penganjur gerakan demokrasi akan dapat mewujudkan jikalau kemampuan ekonomi masyarakatnya telah mapan.

Sebagai negara hukum seperti diatur dalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945, maka seluruh aktifitas termasuk pemilihan kepala daerah didasarkan pada UU No. 1 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 8 Tahun 2015 dan UU No. 10 Tahun 2016.

Negara Hukum Indonesia

Konsep Negara Hukum sebagaimana diinisiasi oleh Imanuel Kant sebenarnya memiliki maksud dan tujuan yang sama dengan pemikiran para pendahulunya seperti Jhon Locke (konsep HAM), atau mirip dengan pemikiran Montesquieu tentang Trias Politika, atau juga sama semangatnya dengan pemikiran Jean Jaques Rousseau tentang Kedaulatan Rakyat. Gagasan para ahli tersebut terdapat “benang merah” yang mengubungkannya, yakni berusaha mengurangi dan mengantisipasi terjadinya penyalah-gunaan kekuasaan penguasa yang absolut, dengan demikian pemikiran para tokoh di atas sebetulnya tidak anti kekuasaan absolut, sepanjang dilaksanakan dengan baik dan melindungi masyarakat dengan baik pula.

Beberapa ahli memberikan batasan tentang negara hukum seperti Abu Daud Busroh dan Abubakar Busro⁵ menegaskan bahwa negara hukum adalah negara yang berlandaskan hukum dan menjamin keadilan bagi warganya, artinya segala kewenangan dan tindakan aparatur negara diatur oleh hukum, dengan demikian akan mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup warganya. Lebih jauh dijelaskan bahwa konsep Negara hukum liberal⁶ yang digagas oleh Imanuel Kant megandung dua indikator penting yakni perlindungan HAM dan Pemisahan Kekuasaan. Dengan pemisahan kekuasaan, akan memungkinkan terlindunginya HAM. Tuntutan yang sama juga dilakukan oleh kaum borjuis liberal di Perancis, yang menghasilkan dua macam hak yakni Hak Yuridis dan Hak Politik.⁷

Setelah dipraktekkan, negara hukum gagasan Imanuel Kant berkembang pesat dan pada gilirannya konsep tersebut mendapat koreksi dari berbagai pihak sesuai dengan perkembangan

³George Sorensen, *Democracy and Democratization, Process and Prospects a Changing world*, Alih Bahasa I Made Krisna, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hal 14.

⁴*Ibid*, hal 42.

⁵Abu daud Busroh dan Abubakar Busro, 1991, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal 110. Lihat dan bandingkan dengan Andi Mustari Pide, 1999, *Pengantar HTN*, Edisi Revisi, Gaya Media Pratama, Jakarta, hal 46.

⁶Konsep Imanuel Kant mengenai negara hukum liberal dimaksudkan untuk menentang keWENANGAN Raja yang sangat luas dan absolut.

⁷Hak yuridis di antaranya adalah hak-hak dasar yang terletak dalam lapangan hukum perdata dan hukum pidana. Sedangkan hak politik diantaranya adalah hak memilih dan dipilih. Tujuan Revolusi Perancis untuk mewujudkan kemerdekaan, persamaan dan persaudaraan (*liberte, egalite dan fraterite*) ketiga hal tersebut bisa dicapai melalui hak memilih dan dipilih.

pemikiran dan kebutuhan masyarakat itu sendiri. Koreksi dan penyempurnaan konsep negara hukum salah satunya dari Friedrich Julius Stahl yang menggambarkan elemen-elemen yang harus ada dalam negara hukum⁸ adalah sebagai berikut:

- a. Adanya Jaminan atau Hak Dasar Manusia.
- b. Adanya Pembagian Kekuasaan.
- c. Pemerintah Berdasarkan Peraturan Hukum.
- d. Adanya Peradilan Administrasi Negara.

Pemikiran FJ Stahl tentang negara hukum masih mendahulukan aspek formalnya, untuk itu ia mengalami perkembangan menuju negara hukum yang menyelenggarakan kemakmuran rakyatnya.

Konsep negara hukum dari kelompok negara Anglo Saxon dipelopori oleh Albert Van Dicey yang biasa disebut dengan *the rule of law*. A. V. Dicey merumuskan dalam 3 elemen penting, yakni

- a. *Supremasi of law*, prinsip bahwa kekuasaan tertinggi dalam suatu Negara adalah hukum (kedaulatan hukum).
- b. *Equality before the law* adalah prinsip bahwa kesamaan bagi kedudukan di depan hukum untuk semua warga negara, baik selaku pribadi maupun statusnya sebagai pejabat negara.
- c. *Constitution based Individual right*. Sebagai negara hukum, maka hukum memiliki kedudukan yang tertinggi. Guna menghindari kesewenang-wenangan penguasa terhadap warganya, maka kekuasaan harus tunduk pada hukum. Oleh karenanya “hukum” sebagai nilai dan kondisi yang ingin diwujudkan hukum harus menjadi tujuan hukum itu sendiri, hukum tidak boleh hanya dijadikan sebagai sarana (instrumen). Hubungan hukum dan kepentingan rakyat merupakan dua hal yang tidak terpisahkan, kalau dipisahkan maka kepentingan rakyat akan dirusak oleh penguasa yang tidak terikat oleh hukum.⁹

Perkembangan pemikiran tentang konsep negara hukum sebagaimana dijelaskan oleh Padmo Wahyono¹⁰, dimana rumusan ciri-ciri negara hukum seperti yang dikemukakan oleh F.J. Stahl dan A.V. Dicey tersebut dikaji kembali oleh *International Commission of Jurist* pada saat penyelenggaraan konferensi di Bangkok tahun 1965 dan merumuskan ciri-ciri negara hukum sebagai berikut :

- a. Perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak-hak individu, konstitusi harus pula menentukan cara prosedur untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.
- b. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak.
- c. Pemilihan umum yang bebas.
- d. Kebebasan menyatakan pendapat.
- e. Kebebasan berserikat, berorganisasi dan beroposisi.
- f. Pendidikan kewarganegaraan

Berangkat dari pemikiran Wolfgang Friedmann tentang teori hukum, Bernard L. Tanya menjelaskan bahwa sejatinya teori hukum merupakan pergulatan manusia dalam menata diri di tengah “sistem situasi-nya” sebagai kelompok yang selalu membutuhkan orde (tertib hidup) di situ manusia bergulat dengan ketegangan antara dirinya dan “kekuasaan-kekuasaan” yang ada disekitarnya, dimana kekuasaan tersebut datang dari Alama raya, dari lingkungan Ilahi, dari pola-pola sosial atau bahkan dari perubahan sosial dan lain-lain.¹¹ Hal yang demikian juga terjadi pada tahap perkembangan pelaksanaan konsep negara hukum.

Negara hukum pada umumnya mengacu kepada pemikiran hukum positif, bahkan menurut Imanuel Kant bahwa hukum adalah negara itu sendiri. Artinya apapun yang dilakukan oleh negara berarti identik dengan pelaksanaan hukum di wilayah negara tersebut berdaulat. Implementasi negara hukum yang didasarkan pada pemikiran hukum positif berimplikasi pada bentuk negara hukum formal, dimana negara hukum masih mendahulukan aspek formalnya, sehingga wujud yang bisa dicapai adalah persamaan aspek politik dan sosial, penyelenggaraan yang berkaitan dengan masalah ekonomi, kemakmuran dan kesejahteraan rakyat masih dilakukan secara sama, artinya masih

⁸ Abdul Aziz Hakim, *op-cit*, hal 10.

⁹ Abdul Aziz Hakim, *op-cit*, hal 10.

¹⁰ Wahyono, Menggugat Superioritas Mahkamah Konstitusi dalam Menyelesaikan Sengketa Pemilu, dalam Satya Arinanto dan Ninuk Triyanti, Editor, *Memahami Hukum dari Konstruksi sampai Implementasi*, Rajawali Pers Jakarta, 2009, hal 256.

¹¹ *Ibid*.

memungkinkan terjadinya kompetisi bebas antara yang kuat dan yang lemah, sehingga akan menciptakan ketidakadilan bagi sebagian masyarakat atas masyarakat yang lain.¹² Seiring dengan kritik terhadap positivisme hukum oleh berbagai aliran hukum pada gilirannya model negara hukum pun mengalami evolusi dari negara hukum formal ke negara hukum material. Perkembangan selanjutnya adalah bahwa cara ber hukum (Indonesia) sebagai wujud operasional negara hukum pun bergerak seiring dengan munculnya pemikiran hukum progresif.

Satjipto Rahardjo¹³ sebagai penggagas pemikiran hukum progresif menjelaskan bahwa hukum progresif merupakan konsep cara ber hukum yang berbeda dengan cara ber hukum positif legalistik yang selama ini digunakan. Cara ber hukum positif-legalistik semata-mata didasarkan pada penerapan undang-undang, hakim tidak perlu berfikir keras dalam menemukan keadilan, melainkan cukup dengan menarik garis lurus antara dua titik, yakni pasal dalam undang-undang dan fakta yang terjadi di lapangan.

Cara ber hukum progresif selalu dimulai dari teks. Guna menemukan keadilan yang seadil-adilnya hakim tidak berhenti pada mengeja teks itu saja, melainkan terus berupaya dengan kreativitasnya, pemahaman akan nilai-nilai, empati dan keberanian untuk memperjuangkan terwujudnya keadilan yang sebenarnya, meskipun kadang-kadang berbeda dengan bunyi teks pasal dalam undang-undang yang bersangkutan. Hukum progresif disandarkan pada asumsi dasar¹⁴ hubungan antara hukum dan manusia yang ditegaskan dengan prinsip bahwa i). hukum adalah untuk manusia, dan tidak untuk dirinya sendiri. ii)., bahwa hukum selalu berada dalam status *law in the making*. iii). hukum adalah institusi yang bermoral, dan bukan teknologi yang tidak berhati nurani.

Konsekuensi dari pandangan bahwa hukum untuk manusia dan bukan manusia untuk hukum, maka jika terdapat ketidaksesuaian antara hukum dengan subjeknya maka hukumnya-lah yang harus disesuaikan. Demikian juga dengan hukum selalu dalam proses menjadi, hal ini menggambarkan bahwa hukum tidak pernah berhenti bergerak, dan selalu berubah sesuai dengan perkembangan zaman¹⁵. Dijelaskan lebih lanjut bahwa sejak dulu hukum selalu menjadi bahan refleksi, dan tidak bertolak dari titik nol, artinya pemikiran hukum selalu merupakan perkembangan lebih lanjut dari pemikiran hukum sebelumnya. Pada kesempatan lain Satjipto Rahardjo¹⁶, menegaskan bahwa perubahan hukum tersebut tidak selalu “meniti” jalur yang logis dan runtut, tetapi kadang-kadang melompat dan bersifat revolusioner.

Prinsip dan karakter hukum progresif di atas jika dihubungkan dengan konsep negara hukum Indonesia menurut UUD 1945 hasil amandemen manampakkan spirit yang sama, bukan hanya spirit, bahkan amandemen UUD 1945 yang telah memberikan “koreksi” sekaligus memberikan “penguatan” untuk penegakan hukum yang khas Indonesia. Hal ini dilakukan dengan cara merumuskan ulang konsep negara hukum sebagaimana bunyi pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang diadopsi dari penjelasan umum UUD 1945, dengan menghilangkan kata-kata *rechtsstaat* dalam perumusan Negara Hukum Indonesia. Penghapusan kata *rechtsstaat* dalam perumusan negara hukum Indonesia, menurut Mahfud MD, memberikan konsekuensi logis bahwa konsep negara hukum Indonesia mengandung nilai-nilai prismatic, yang menggabungkan secara integratif nilai-nilai baik dari beberapa konsep negara hukum, seperti *rechtsstaat*, *rule of law* dan sekaligus pengakuan nilai-nilai spiritual dari hukum agama¹⁷.

Dinamika masyarakat yang demikian tinggi menyebabkan permasalahan dalam kehidupan sehari-hari juga mengalami peningkatan kerumitan yang signifikan. Hal ini kadang-kadang menyebabkan keberadaan hukum (undang-undang) sebagai pedoman dan berperilaku sering tidak mampu menyelesaikan permasalahan yang semakin kompleks. Hukum tertulis (sebagai indikator utama nilai kepastian hukum) diterima dan diletakkan dalam rangka menegakkan keadilan, oleh karena itu jika ada hukum tertulis yang menghalang-halangi keadilan dapat ditinggalkan. Pemikiran

¹² Abdul Aziz Hakim, *op. cit*, hal 19.

¹³ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif; Aksi bukan Teks*, dalam *Memahami Hukum dari Konstruksi sampai Implementasi*, Editor Satya Arinanto dan Ninuk Triyanti, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, halaman 3.

¹⁴ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif, Sebuah Sintesa*, *op. Cit*, halaman 30-31)

¹⁵ Theo Huijbers, dalam Satjipto Rahardjo, *Membangun dan Merombak Hukum Indonesia, Sebuah Pendekatan Lintas Sejarah*. Genta Publishing Yogyakarta, 2009.

¹⁶ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif Sebuah Sintesa op. cit*, hal 61.

¹⁷ Moh Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara, op. cit*, halaman 52.

ini berbanding lurus dengan pemikiran Gustav Radbruch yang mengajarkan bahwa jika terdapat pertentangan antara kepastian dan keadilan maka keadilan lebih diutamakan. Hal ini seperti dikatakan oleh Ronald Dworkin bahwa hakim dalam membuat putusan tidak hanya mengeja teks undang-undang (*textual reading*), melainkan menggali moral di belakangnya (*moral reading*).¹⁸

Pemungutan suara serentak Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dalam Perspektif Negara Hukum

Pemungutan suara serentak pemilihan gubernur, bupati dan walikota sebagaimana diatur dalam pasal 201 UU No 10 Tahun 2016 telah mengurangi masa jabatan para kepala daerah yang seharusnya mereka menduduki jabatannya selama 5 tahun, tetapi dengan adanya kebijakan pemungutan suara serentak tersebut menjadi berkurang. Adapun pengurangannya bervariasi, yakni:

- a. kepala daerah yang masa jabatannya berakhir tahun 2015 dan sampai bulan Juni Tahun 2016 pemungutan suaranya dilakukan desember 2015
- b. kepala daerah yang masa jabatannya berakhir tahun 2018 dan Tahun 2019 pemungutan suaranya dilakukan desember 2018
- c. 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

Sehubungan dengan akan dilaksanakannya pemungutan serentak nasional bulan November 2024 ini menyebabkan kurang lebih 270 kepala daerah jabatannya menjadi berkurang, karena mereka dipilih Tahun 2020. dengan demikian kebijakan pemungutan suara serentak kepala daerah tidak hanya akan merugikan para kepala daerah yang dipilih tahun 2020 dan harus berakhir di tahun 2024, melainkan juga telah merugikan para kepala daerah yang masa jabatannya habis sampai juni 2016 dan harus berakhir di bulan Desember 2015, begitu juga dengan kepala daerah yang masa jabatannya berakhir Tahun 2019, harus diakhiri pada desember 2018.

Yang perlu difahami sejatinya yang dirugikan bukan hanya pasangan kepala daerahnya saja yang harus mengakhiri masa jabatan sebelum waktunya, tetapi juga berimplikasi pada jajaran pejabat struktural yang menjadi pelaksana teknis yang menjalankan kebijakan para kepala daerah tersebut, dan tidak mustahil rakyat juga ikut dirugikan pelaksanaan program-program untuk mereka menjadi terganggu dan tidak berjalan sesuai tahapan yang semestinya.

Terkait dengan hal tersebut di atas maka dapat kita fahami mengapa beberapa pihak berkeberatan dengan kebijakan pemilihan kepala daerah serentak. Hal ini terbukti adanya beberapa gugatan pengujian UU No 10 Tahun 2016 ke pada Mahkamah Konstitusi. Gugatan dimaksud terkait dengan adanya sebagian warga Negara yang merasa hak dan kepentingannya dilanggar oleh kebijakan pemilihan serentak ini, yang secara teknis bahwa pasal yang digugat adalah pasal 201 ayat (7) yang menyatakan bahwa kepala daerah yang dipilih tahun 2020 menjabat samapi tahun 2024. Terhadap gugatan tersebut MK telah memberikan putusannya dalam perkara No 18-PUU-XX/2022 dengan menolak permohonan penggugat dan menyatakan bahwa pengurangan masa jabatan kepala daerah sebagaimana diatur dalam pasal 201 UU No 10 tahun 2016 tidak bertentangan dengan HAM dan pengurangan tersebut dapat dibenarkan berdasarkan pasal 28J ayat (2) UUD 1945¹⁹.

Terhadap hal-hal yang terkait dengan kebijakan pemilihan kepala daerah serentak yang mengakibatkan berkurangnya masa jabatan bagi sebagian kepala daerah menurut analisis penulis sebagai berikut:

- a. Adanya pertentangan pengaturan masa jabatan kepala daerah dalam Pasal 162 ayat (2) yang menyatakan bahwa masa jabatan kepala daerah 5 tahun, tetapi dalam pasal 201 ayat (1, 4 dan 7) justru diatur berbeda (menjadi 4 tahun). Secara yuridis formal kedua pasal ini sah dan memiliki kekuatan hukum mengikat, karena memang dirancang demikian dan disetujui oleh DPR dan Presiden dengan bukti bahwa UU No 10 Tahun 2016 ini disahkan pada tanggal 16 Juli 2016 dan diundangkan melalui Lembaran Negara Tahun 2016 No 130. Namun secara keilmuan hukum (moral) tidak demikian, dengan mengingat pendapat Lon F Fuller, bahwa hukum itu merupakan instrument/ alat yang digunakan untuk mencapai tujuan tertentu (*purposeful enterprice*) oleh karena untuk menghindari kegagalan usaha mewujudkan tujuan hukum tersebut (Lon F Fuller)

¹⁸ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif; Aksi bukan Teks, Ibid*, halaman 3.

¹⁹ https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_mkri_8459_1650431216.pdf

sebagaimana dikutip oleh Satjipto Rahaardjo²⁰ mengemukakan 8 prinsip legalitas dalam satu peraturan, dimana salah satunya adalah “diantara peraturan tidak boleh terdapat pertentangan satu sama lain”. Hal ini dapat dimaknai bahwa jika suatu peraturan terdapat pertentangan dengan peraturan lain (tidak sinkron) maka akan menghambat tingkat keberhasilan. Ketidak sinkronan norma pemilihan kepala daerah serentak ini mewujudkan dalam beberapa peraturan perundang-undangan, seperti pertentangan pasal 60 UU No 23 Tahun 2014 dengan pasal 201 ayat (7) UU No 10 Tahun 2016, bahkan dalam satu peraturan atau undang-undang yang sama terjadi ketidak sinkronan norma (pasal 162 dan pasal 201 ayat (7) UU No 10 Tahun 2016). Realitas seperti ini tentu mengakibatkan sistem hukum yang kurang baik, pada gilirannya akan mendapatkan perlawanan dan menimbulkan pertentangan diantara masyarakat dalam menyikapi pemilihan kepala daerah serentak Tahun 2024 yang akan datang, dan hal tersebut terbukti digugatnya konstitusionalitas pasal 201 ayat (7) UU No. 10 Tahun 2016 oleh beberapa pihak.

b. MK melalui putusannya No 18-PUU-XX/2022, menolak permohonan pemohon dan dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa pengurangan masa jabatan kepala daerah sebagaimana diatur dalam pasal 201 UU No 10 tahun 2016 tidak bertentangan dengan HAM dan pengurangan tersebut dapat dibenarkan berdasarkan pasal 28J ayat (2) UUD 1945. Penulis berpendapat bahwa konstitusionalitas pasal 201 UU No 10 Tahun 2016 dengan berdasarkan pada keberadaan pasal 28J ayat (2) masih dapat diperdebatkan, mengapa ? karena pasal 28J ayat (2) menyatakan bahwa Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Terhadap masalah di atas, penulis sepakat bahwa pengurangan masa jabatan tersebut telah ditetapkan dengan UU No 10 Tahun 2016, namun mempertahankan konstitusionalitas pasal 201 tersebut dengan berdasarkan pasal 28J ayat (2) tampak kurang tepat. Mengapa ? penggunaan Pasal 28J ayat (2) sebagai “alasan pembenar” dalam pelanggaran/ meniadakan atau membatasi hak dan kebebasan seseorang terasa kurang relevan dengan konteks pemilihan kepala daerah ini.

Mengkaji dan membahas tentang maksud dan tujuan dirumuskannya norma pasal 201 UU No 10 Tahun 2016, ternyata tidak “tersambung” dengan aturan dalam pasal 28J ayat (2) UUD 1945 dengan kata lain bahwa sejatinya problematika pelaksanaan pemilihan kepala daerah ini tidak terakomodir dalam pasal 28J ayat (2) UUD 1945. Jika dikatakan bahwa pemungutan suara serentak dengan mengurangi masa jabatan sebagian kepala daerah dimaksudkan untuk menjamin pengakuan, penghormatan dan hak kebebasan orang lain. Apakah ada orang lain yang dirugikan kehormatannya, hak dan kebebasannya jika pemungutan suara itu tetap dilakukan menunggu masa jabatannya cukup 5 tahun ?

Dengan demikian pasal 28 J ayat (2) semacam instrument “exit permit” sebagai solusi/jalan keluar dari situasi dimana jika hak dan kebebasan seseorang mengganggu/ melanggar hak dan kebebasan orang lain maka pemilik hak dan kebebasan “pertama” tersebut harus tunduk dan patuh terhadap pembatasan yang ditetapkan oleh Negara dengan undang-undang. Masalahnya jika pelaksanaan Sampai dititik ini penulis sepakat dan setuju bahwa pasal 201 UU No 10 tahun 2016 konstitusional. Akan tetapi perlu diingat bahwa pasal 28J ayat (2) ini keadaan yang dapat membatasi dan mengurangi hak dan kebebasan orang lain bersifat limitatif (dibatasi pada hal-hal tertentu saja). Pertama, pembatasan tersebut dimaksudkan untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain, kedua, bahwa kondisi yang ingin diciptakan melalui pembatasan tersebut harus dihubungkan dengan masalah moral, keagamaan, keamanan dan ketertiban umum. Pertanyaannya adalah, Apakah ada orang lain yang dirugikan kehormatannya, hak dan kebebasannya jika pemungutan suara itu tetap dilakukan menunggu masa jabatannya cukup 5 tahun ?

Apakah jika pemungutan suara serentak dilakukan setelah masa jabatannya cukup 5 tahun ada moral yang terlanggar atau nilai agama yang ternodai, atau keamannya terganggu atau bahkan ketertiban umum tidak terjamin?

²⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa Bandung, 1980, hal 78.

Dari asumsi jawaban atas kedua pertanyaan diatas, dapat menggambarkan bahwa pasal 28J ayat (2) UUD 1945 tidak cukup kuat arguimentasinya untuk digunakan sebagai “pembenaran” dan mendukung konstitusionalitas pasal 201 ayat (1, 4 dan 7) UU No10 Tahun 2016 yang merugikan sebagian kepala daerah karena masa jabatannya tidak cukup 5 tahun.

Dengan demikian penulis tidak sependapat dengan kebijakan pengurangan masa jabatan kepala daerah sebagaimana diuraikan di atas, dengan demikian penulis tetap berpendapat bahwa keberadaan pasal 201 ayat (1,4,7 dan 8) telah melanggar HAM para kepala daerah yang masa jabatannya harus dikurangi.

- c. dilihat dari aspek Yuridis, bahwa UUD 1945 hasil perubahan juga mengatur dan menjamin Hak Asasi Manusia dalam hal perlindungan hukum, kepastian hukum yang adil dan persamaan perlakuan dihadapan hukum. terkait dengan masalah hilangnya masa jabatan bagi para kepala daerah yang dipilih melalui pemilihan kepala daerah tahun 2020 juga terjadi pada kepala daerah yang masa jabatannya habis di bulan Juni 2016 tetapi pemilihan kepala daerahnya dimajukan bulan desember 2015, demikian juga dengan kepala daerah yang masa jabatannya habis ditahun 2019 tetapi pemilihannya dimajukan pada desember 2018). Hal ini tentu merugikan para kepala daerah sebagaimana dimaksud di atas. Oleh karenanya dapat dikatakan sebagai penyimpangan Pasal 28 D UUD 1945, ironisnya penghilangan masa jabatan ini justru dilakukan oleh Negara melalui pasal 201 ayat (7) UU NO 10 Tahun 2016.
 - d. Ajaran Negara Hukum baik yang dikembangkan oleh Imanuel Kant dalam konsep Negara hukum liberal, Friedrich Julius Stahl dalam *rechtsstaat* maupun oleh Albert Van Decay dalam *the rule of law* dan lain lain ahli, menekankan bahwa dalam Negara hukum harus ada perlindungan terhadap Hak Asasi manusi, sejatinya Indonesia sebagai Negara hukum telah mendeklair hak asasi manusia tersebut dalam pasal 28,28A s/d 28 J UUD 1945. Namun dalam konteks pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak ini HAM hanyalah jargon dan tidak diimplementasikan dalam kebijakan hukum, meskipun secara jelas dan tegas (eksplisit) pasal 201 ayat (7) mengatur bahwa Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil Pemilihan tahun 2020 menjabat sampai dengan tahun 2024, akan tetapi dapat dimakanai bahwa kepastian hukum pasal tersebut diatas tidak berkeadilan melainkan kepastian hukum yang otoriter, karena demi efisiensi dan penguatan system pemerintahan presidensial kebijakan pemilihan kepala daerah serentak harus melanggar HAMnya para kepala daerah. Terkait efisiensi anggaran dan dananya dapat dialihkan untuk kepentingan pembangunan yang lain, ini masih debatable, mengapa ? karena tidak efektifnya anggaran bukan karena salah teknis dalam memilih pembiayaan kegiatan melainkan justru karena tindak pidana korupsi yang dominan menyebabkan tidak efektifnya pembelanjaan APBN, bukan karena pembiayaan pemilihan kepala daerah yang berulang-ulang akan tetapi lebih diakibatkan oleh perilaku koruptif. Secara teoritis bahwa kewajiban melindungi atau melaksanakan perlindungan HAM adalah Negara, dan Indonesia telah mengadopsinya ke dalam pasal 8 UU No 39 Tahun 1999 tentang HAM dimana Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia terutama menjadi tanggung jawab Pemerintah. (meskipun terjadi perbedaan istilah antara Negara dan pemerintah, akan tetapi maksudnya sama. Karena pemerintah dapat dimaknai sebagai operator Negara pada masa/ periode rezim tertentu).
 - e. A.V Decay dalam merumuskan negara hukum (*the rule of law*) mensyaratkan adanya prinsip *Equality before the law* yang mewajibkan adanya kesamaan kedudukan di depan hukum untuk semua warga negara, baik selaku pribadi maupun statusnya sebagai pejabat negara. Hal ini jika dihubungkan dengan pemungutan suara kepala daerah serentak 2024 yang berimplikasi pada pengurangan masa jabatan bagi sebagian (tidak semua) kepala daerah di Indonesia. Hal ini menggambarkan bahwa telah terjadi perlakuan yang tidak sama (berbeda) terhadap 270 kepala daerah yang dipilih pada Tahun 2020, bahkan pengurangan masa jabatan juga terjadi pada saat pemilihan kepala daerah Tahun 2015 dan Tahun 2018.
- Kebijakan dan pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang demikian ini tentu tidak sesuai dengan syarat Negara hukum sebagaimana diajarkan oleh A.V. Decay dalam *the rule of law*. Perlu diketahui bahwa Negara Indonesia dalam menetapkan kriteria Negara hukum yang akan diterapkan di Indonesia telah mengadopsi kedua ajaran/konsep Negara hukum baik dari ajaran *rechtstaat*-nya F.J. Stahl maupun ajaran *the rule of law* dari A.V Decay. Hal ini tercermin dalam UUD 1945.

Asas pemilihan umum LUBER JURDIL juga digunakan sebagai asas pemilihan kepala daerah, asas ini meski dimaksudkan untuk pelaksanaan teknis pemilihan, tetapi juga mengikat untuk nilai-nilai umum yang dijadikan sebagai dasar kebijakan pemilihan. Kebijakan mengurangi masa jabatan sebagai kepala daerah merupakan tindakan yang tidak jujur dan tidak adil. Dan pada akhirnya analisisnya akan kembali kepada pelanggaran HAM, perlakuan diskriminatif.

SIMPULAN

Mahkamah Konstitusi melalui putusan No 18-PUU-XX/2022 menolak gugatan PUU terkait pengurangan masa jabatan kepala daerah dalam UU No 10 Tahun 2016, pengurangan masa jabatan ini karena ada kebijakan pemilihan serentak kepala daerah, namun demikian menurut penulis bahwa kebijakan pemilihan kepala daerah serentak yang diawali dengan pengurangan masa jabatan kepala daerah sebagaimana diatur dalam pasal 201 UU No 10 Tahun 2016 tetap mengandung “situasi” pelanggaran HAM. Hal ini disebabkan pertama, bahwa secara empiris terdapat perlakuan berbeda antara kepala daerah yang satu dengan kepala daerah yang lain; kedua argumentasi untuk mengkonstitusikan pasal 201 di atas dengan menggunakan pasal 28J ayat (2) UUD 1945 mengandung kelemahan, karena konteksnya pelaksanaan pemilihan kepala daerah ini berbeda dengan implikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28J ayat (2) tersebut. Dengan demikian pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak selama ini secara hukum bermasalah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdul Aziz Hakim Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011.
- Abu daud Busroh dan Abubakar Busro, 1991, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, cetakan ketiga,
- Andi Mustari Pide, Pengantar HTN, Edisi Revisi, Gaya Media Pratama, Jakarta 1999.
- Jimly Asshiddiqie, Menuju Negara Hukum yang Demokratis, PT Buana Ilmu Populer, Kelompok Gramedia, Jakarta, 2009
- George Sorensen, Democracy and Democratization, Process and Prospects a Changing world, Alih Bahasa I Made Krisna, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.
- Muhammad Tahir Azhary, Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya, dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, cetakan ke 4. 2010.
- Moh Mahfud MD, 2011, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen, Konstitusi*, Rajawali Pers, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Satjipto Rahardjo, Hukum dan Masyarakat, Angkasa, Bandung, 1980,
- _____, Membangun dan Merombak Hukum Indonesia, Sebuah Pendekatan Lintas Sejarah. Genta Publishing Yogyakarta, 2009.
- _____, *Hukum Progresif, Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing Yogyakarta. 2009.
- Satya Arinanto dan Ninuk Triyanti, Editor, Memahami Hukum dari Konstruksi sampai Implementasi, Rajawali Pers Jakarta, 2009.

Peraturan Perundang-Undangan

UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

UU No 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua

Buku

- https://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_pemilihan_umum_kepala_daerah_di_Indonesia_2020
- <https://nasional.kompas.com/read/2021/01/03/14024961/partisipasi-pemilih-pilkada-2020-meningkat-7-persen-ini-kata-kpu>
- <https://www.infojabodetabek.com/daftar-jumlah-kabupaten-kota-di-setiap-provinsi-di-indonesia/#:~:text=Sa%20ini%20ada%20514%20kabupaten,provinsi%20yang%20ada%20di%20Indonesia.>
- https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_mkri_8459_1650431216.pdf