



**Dr. H. Ahmad Zaini, M.Si.  
Dr. M. Zainor Ridho, M.Si.  
Riza Pahlevi, M.Pd.**

**LAPORAN AKHIR PENELITIAN KELOMPOK**

# **LEGALITAS PERPPU PILKADA SERENTAK**

## **DI MASA PANDEMI COVID-19**

*(Studi atas PERPPU No. 2 Tahun 2020)*



**FAKULTAS SYARIAH  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
SULTAN MAULANA HASANUDDIN BANTEN  
TAHUN 2020**

**LAPORAN AKHIR PENELITIAN**  
**LEGALITAS PERPPU PILKADA SERENTAK DI MASA PANDEMI**  
**COVID-19**  
**(Studi atas PERPPU No. 2 Tahun 2020)**

**BAB I**  
**PENDAHULUAN**

**A. Latarbelakang Masalah**

Penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) yang telah dinyatakan oleh Organisasi Kesehatan Dunia (World Health Organization) sebagai pandemi pada sebagian besar negara-negara di seluruh dunia, termasuk di Indonesia, telah menimbulkan banyak korban jiwa dan menunjukkan peningkatan dari waktu ke waktu serta telah ditetapkan sebagai bencana nasional. Di sisi lain, penyebaran Covid-19 sebagai bencana nasional perlu diambil kebijakan dan langkah-langkah taktis dan strategis yang efektif dan progresif baik di tingkat pusat maupun daerah yaitu penundaan tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah termasuk pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, pemilihan Walikota dan Wakil Walikota secara serentak tahun 2020.

Urgensi penundaan tahapan pelaksanaan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, termasuk walikota dan wakil walikota adalah *pertama*, terwujudnya pemilihan kepala daerah yang demokratis dan berkualitas serta tetap menjaga stabilitas politik dalam negeri dan tertib politik; *kedua*, keputusan Presiden dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1

Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali kota Menjadi Undang-Undang yang ditandatangani pada 4 Mei 2020.

Selain itu, kebijakan Presiden menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Nomor 2 tahun 2020, Presiden juga Presiden kemudian menerbitkan Keputusan Presiden (Keppres) Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan. Dengan penentuan status kedaruratan kesehatan, pembatasan interaksi mempersulit pergerakan dan menghambat kinerja penyelenggara pemilu. Sebagaimana termaktub dalam Keputusan Presiden yang berbunyi bahwa penyebaran *Corona Virus Disease 2019*(COWD-L9) yang bersifat luar biasa dengan ditandai jumlah kasus dan/atau jumlah kematian telah meningkat dan meluas lintas wilayah dan lintas negara dan berdampak pada aspek politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan, serta kesejahteraan masyarakat di Indonesia. Oleh karenanya, maka penundaan tahapan pelaksanaan pilkada serentak tahun 2020 telah memiliki sandaran legalitas dan formalitas yang terdiri dari: 1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota<sup>1</sup>; 2) Keputusan KPU Nomor 179/PL.02-Kpt/01/KPU/III/2020 tentang Penundaan Tahapan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau WaliKota dan Wakil WaliKota Tahun 2020<sup>2</sup>; 3) PERPPU

---

<sup>1</sup> Diunduh dari <https://setkab.go.id/inilah-perpu-nomor-2-tahun-2020-terkait-pemilihan-kepala-daerah-serentak/>. Diakses pada tanggal 6 September 2020 jam 16:51

<sup>2</sup> Diunduh dari [https://jdih.kpu.go.id/data/data\\_pkpu/PKPU%205%20THN%202020.pdf](https://jdih.kpu.go.id/data/data_pkpu/PKPU%205%20THN%202020.pdf) diakses pada tanggal 6 September 2020 jam 16:51

Nomor 2 Tahun 2020<sup>3</sup>; dan 4) Keputusan Presiden (KEPRES) Nomor 11 Tahun 2020 tentang penetapan Kedaruratan Kesehatan.

Menganalisa secara yuridis normatif atas substansi dan konstruksi legalitas PERPPU Nomor 2 Tahun 2020, terdapat beberapa perubahan yang sangat signifikan yakni Perubahan Pasal 120 serta penambahan Pasal 122A dan 201A, secara lengkap sebagai berikut:

“Perubahan pada Pasal 120 ayat (1) yang bunyinya menjadi, “Dalam hal pada sebagian wilayah Pemilihan, seluruh wilayah Pemilihan, sebagian besar daerah, atau seluruh daerah terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, bencana nonalam, atau gangguan lainnya yang mengakibatkan sebagian tahapan penyelenggaraan Pemilihan atau Pemilihan serentak tidak dapat dilaksanakan, dilakukan Pemilihan lanjutan atau Pemilihan serentak lanjutan”.

“Pelaksanaan Pemilihan lanjutan atau Pemilihan serentak lanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dimulai dari tahapan penyelenggaraan Pemilihan atau Pemilihan serentak yang terhenti,” bunyi Pasal 120 ayat (2) Perpu tersebut. Di antara Pasal 122 dan Pasal 123 disisipkan 1 (satu) pasal, untuk Pasal 122A yang pada Pasal 122A ayat (1) berbunyi, “Pemilihan serentak lanjutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 120 dilaksanakan setelah penetapan penundaan tahapan pelaksanaan Pemilihan serentak dengan Keputusan KPU diterbitkan”.

Menurut Pasal 122 A ayat (2), Penetapan penundaan tahapan pelaksanaan Pemilihan serentak serta pelaksanaan Pemilihan serentak lanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan atas persetujuan bersama antara KPU, Pemerintah, dan Dewan Perwakilan Rakyat.

---

<sup>3</sup> Diunduh dari <https://setkab.go.id/inilah-perpu-nomor-2-tahun-2020-terkait-pemilihan-kepala-daerah-serentak/>

“Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan waktu pelaksanaan Pemilihan serentak lanjutan diatur dalam Peraturan KPU,” bunyi Pasal 122 A ayat (3).

Selanjutnya, di antara Pasal 201 dan Pasal 202 disisipkan 1 (satu) pasal, untuk Pasal 201A ayat (1) yang berbunyi, “Pemungutan suara serentak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 201 ayat (6) ditunda karena terjadi bencana nonalam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 120 ayat (1)”.

“Pemungutan suara serentak yang ditunda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan pada bulan Desember 2020,” bunyi Pasal 122 ayat (2).

Dalam hal pemungutan suara serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak dapat dilaksanakan, menurut Pasal 122 ayat (2), pemungutan suara serentak ditunda dan dijadwalkan kembali segera setelah bencana nonalam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berakhir, melalui mekanisme sebagaimana dimaksud dalam Pasal 122A.

Preskripsi di atas menunjukkan bahwa tahapan penundaan pelaksanaan pemilihan kepala daerah gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, dan atau walikota dan wakil walikota secara serentak telah memiliki legalitas yang cukup kuat pada tahun 2020.

## **B. Permasalahan Penelitian**

Atas dasar latar belakang masalah tersebut, maka penelitian ini akan memfokuskan pada asas legalitas dan konstitusional PERPPU Nomor 2 tahun 2020 tentang Penundaan Tahapan Pelaksanaan Pemilihan Kepala daerah (Pilkada) secara serentak yang akan dilaksanakan sebanyak 270 daerah dengan rincian 9 provinsi, 224 kabupaten, dan 37 kota.

Selanjutnya, penelitian ini akan menjawab beberapa pertanyaan penelitian, yaitu:

1. Bagaimana legalitas pemilihan kepala daerah secara serentak menurut PERPPU Nomor 2 Tahun 2020 di Masa Pandemi covid-19?
2. Bagaimana analisis yuridis normatif PERPPU Nomor 2 tahun 2020 di Masa Pandemi covid-19?
3. Apa implikasi konstitusionalitas PERPPU Nomor 2 tahun 2020 terhadap Pilkada Serentak di Masa Pandemi covid-19?

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa PERPPU Nomor 2 tahun 2020 terhadap tahapan penundaan pemilihan kepala daerah. Secara spesifik bertujuan: *pertama*, untuk menganalisa legalitas PERPPU Nomor 2 Tahun 2020 terhadap pemilihan kepala daerah secara serentak 2020; *Kedua*, untuk menganalisa yuridis normatif PERPPU Nomor 2 tahun 2020; *Ketiga*, untuk menganalisa implikasi konstitusionalitas PERPPU Nomor 2 tahun 2020; dan *terakhir*, untuk mengetahui pelaksanaan pemilihan pilkada serentak di masa pandemin covid-19.

### **D. Manfaat Penelitian**

Secara mendasar, signifikansi penelitian ini adalah dimaksudkan dapat memberikan kontribusi politis dan yuridis terhadap pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara serentak pada tahun 2020. Kontribusi politis adalah mendorong lembaga legislatif untuk menetapkan dan memutuskan peraturan perundang-undangan terhadap penundaan pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Dan secara praksis, hasil penelitian ini dapat menjadi acuan pertimbangan bagi *stakeholders* bahwa pertama,

diharapkan KPU sebagai lembaga teknis pelaksanaan pemilihan kepala daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan atas penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di tingkat daerah. Kedua, diharapkan eksekutif dapat menjamin terhadap penundaan tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah dengan efektif dan efisien terutama dari penyebaran covid-19.

#### **E. Tinjauan Pustaka**

Dalam berbagai kajian akademik yang terkait erat dengan pilkada di masa pandemin covid-19 relatif masih terbatas. Disiplin kajiannya pun berbeda-beda, ada pendekatan sosiologi, agama, ekonomi, hukum termasuk dalam disiplin ilmu politik.

Yaitu artikel yang ditulis oleh Rezky Panji Perdana Martua Hasibuan dengan judul “Urgensitas Perppu Pilkada Di Kala Wabah Pandemi Covid-19”.<sup>4</sup> Ia menjelaskan bahwa Wabah pandemi Covid-19 telah mengancam kesehatan rakyat dan berdampak kepada pelemahan berbagai sektor. Dengan keadaan ini beberapa agenda ketatanegaraan turut ditunda, pemilihan kepala daerah juga tidak lepas dari perhatian. Sebagai upaya memutus mata rantai penyebaran Covid-19, Presiden menyerukan untuk melakukan jaga jarak dan menghindari kegiatan yang melibatkan orang banyak. Atas dasar pertimbangan terse-but dan dengan keadaan mendesak, melalui kekuasaan presiden sebuah kebijakan penundaan pilkada turut dihadirkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagai upaya legasi. Dalam artikel tersebut, ia melihat secara yuridis terhadap keabsahaan tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang akan dilaksanakan pada masa pandemi covid-19.

---

<sup>4</sup> Diunduh dari Jurnal *Adalah*: Buletin Hukum dan Keadilan, Vol. 4, No. 1 (2020) ISSN: 2338 4638

## **F. Kerangka Teori**

### **1. Teori Politik Lokal dan Demokrasi**

Kajian tentang politik lokal merefleksikan horizon studi politik Asia Tenggara umum yang menyoroti isu-isu negara, kelembagaan, tipe rezim, pembangunan ekonomi<sup>5</sup>. Dinamika politik lokal merefleksikan dinamika politik nasional. Namun, perlu sadari bahwa dinamika politik lokal memiliki sejumlah keunikan. Dalam konteks Indonesia, relasi kekuasaan pada arah lokal memiliki banyak kekhususan yang tidak cukup hanya dipahami dengan pendekatan formal, karena juga melibatkan jaringan-jaringan informal, termasuk di dalamnya relasi antara penguasa dan pengusaha.<sup>6</sup>

Konsepsi politik lokal berakar dari konsep demokrasi di tingkat lokal yang diyakini secara umum bahwa demokrasi di tingkat lokal akan memperkuat terwujudnya demokrasi di tingkat nasional<sup>7</sup>. Politik lokal dimaknai sebagai interaksi aktor-aktor dalam suatu wilayah atau daerah untuk berkontestasi dalam pemilihan Kepala Daerah. Politik lokal, pemerintahan lokal, dan desentralisasi adalah istilah yang terkait satu sama lain. Politik lokal beroperasi dalam kerangka hubungan pusat-daerah yang menyangkut hal administratif maupun politik. Pemerintah daerah adalah organisasi politik dalam masyarakat setempat. Ia terlibat dalam keputusan dan tata pemerintahan (*governance*) dalam

---

<sup>5</sup> Lihat Siti Aminah, *Kuasa Negara Pada Ranah Politik Lokal*, (Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2014), hlm. 41.

<sup>6</sup> Lihat Syarif Hidayat, "Shadow State...? Bisnis dan Politik di Provinsi Banten", dalam Henk Schulte Nordhot dan Gerry van Klinken (ed.), *Politik Lokal di Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014), cet. 3, hlm.267.

<sup>7</sup> Lihat Tb. Iman Ariyadi, *Kiai dan Politik: Peran Kiai dalam Pemilihan Gubernur Provinsi Banten tahun 2011* (ringkasan disertasi), (Depok: Disertasi Ilmu Politik, 2014), hlm. 38.

rangka mempromosikan kepentingan publik di daerah setempat. Pemerintah daerah adalah lembaga politik yang ada pada masyarakat setempat dan merupakan titik fokus dari sistem politik. Politik lokal beroperasi di bawah prinsip demokrasi yang berjalan seperti yang ada di tingkat nasional<sup>8</sup>. Proses politik lokal terdapat pada kontestasi pemilihan Kepala Daerah baik dalam menentukan calon Anggota Legislatif, calon Bupati, dan calon Gubernur di tingkat lokal.

Demokratisasi di tingkat lokal dapat dipahami dari beberapa kondisi, yaitu: pertama, esensi demokrasi adalah partisipasi politik. penentuan pejabat politik merupakan bagian dari partisipasi politik. Pemilihan pejabat politik secara langsung lebih demokratis dibandingkan melalui mekanisme perwakilan. Keterlibatan masyarakat secara langsung dalam proses pemilihan kepala daerah ini akan memperkuat legitimasi kepala daerah. *Kedua*, pemilihan kepala daerah secara langsung membuat rakyat di daerah bisa menentukan siapa calon pemimpin mereka yang dianggap mampu menyelesaikan persoalan daerahnya. Seleksi akan membuktikan apakah calon kepala daerah tersebut memang benar-benar merakyat atau tidak. Dan *ketiga*, dengan pemilihan langsung, rakyat ikut terlibat secara langsung dalam memilih pemimpinnya. Keterlibatan rakyat secara langsung ini pada gilirannya meningkatkan demokratisasi di tingkat lokal, dimana rakyat benar-benar memiliki kedaulatannya. Dengan kata lain tidak terjadi distorsi dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat<sup>9</sup>.

Dalam pandangan Gerry Stoker, ia memperkenalkan teori politik lokal dengan empat pendekatan, yaitu: *pertama, the localist, the localist position draws largely on the pluralist tradition and can*

---

<sup>8</sup> Lihat Siti Aminah, *Op. cit.*, hlm. 36.

<sup>9</sup> Lihat Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007), hlm. 333

*be regarded as the new 'official' ideology of local government. Kedua, the public choice.* Pendekatan ini adalah berasal dari pemikiran kelompok *new right* (kanan baru) yang digunakan oleh kelompok konservatif untuk mengkritik pemerintahan lokal, (3) *the dual state*, suatu pendekatan yang sangat luas tentang politik lokal yang berkembang sejak tahun 1980, dan (4) *the local state and social relation*, pendekatan ini berakar dari tradisi neo-Marxist yang dijadikan rujukan bagi kaum urban kiri<sup>10</sup>. Istilah pemerintahan lokal dan negara lokal bisa digunakan dengan berubah-ubah.

Politik lokal atau demokrasi lokal mulai dikenal pada saat pemilihan kepala daerah secara langsung. Pemilihan kepala daerah secara langsung terdapat beberapa kelebihan, di antaranya: *pertama*, memperkuat *cheks and balances* dengan DPRD; *kedua*, memberikan legitimasi yang partisipasi politik masyarakat secara langsung dalam menentukan pilihan sebagai kepala daerah

Teori ini digunakan untuk menganalisis proses politik dalam pemilihan Kepala Daerah yang berdampak pada sirkulasi elit di daerah sebagai bentuk dari demokrasi lokal. Dalam demokrasi tersebut, mengisyaratkan adanya tiga hal, yaitu: kompetisi, partisipasi dan kebebasan politik sipil. Atau justru tidak ada sirkulasi elit lokal di daerah yang akan memperlemah terhadap kualitas demokrasi di tingkat lokal.

## **2. Negara Hukum**

Dalam konteks ini, Indonesia sebagai salah satu negara demokrasi memiliki beberapa karakteristik sebagai negara

---

<sup>10</sup> Lihat Gerry Stoker, *The Politics of Local Government*, (London: Macmillan Education Ltd, 1991), hlm. 230-247. Lihat Tb. Iman Ariyadi, *Op.cit.*, hlm. 38.

demokratis. Menurut Franz Magnis Suseno<sup>11</sup>, salah satu ciri dari negara demokratis adalah negara hukum. Negara hukum adalah kekuasaan negara terikat pada hukum. Tuntutan agar negara merupakan negara hukum dapat dirinci dalam lima ciri negara hukum: *pertama*, fungsi-fungsi kenegaraan dijalankan oleh lembaga yang bersangkutan sesuai dengan ketetapan-ketetapan sebuah undang-undang dasar; *kedua*, Undang-undang dasar menjamin hak-hak asasi manusia yang paling penting. Karena tanpa jaminan itu hukum dapat menjadi sarana penindasan. Jaminan tersebut tidak dapat disalahgunakan oleh pemerintah untuk melaksanakan sesuai dengan undang-undang, melegalkan perbuatan yang sebenarnya tidak adil atau tercela; *ketiga*, badan-badan negara menjalankan kekuasaan masing-masing selalu dan hanya atas dasar hukum yang berlaku; *keempat*, terhadap tindakan badan negara masyarakat dapat mengadu ke pengadilan dan putusan pengadilan dilaksanakan oleh badan negara; dan *terakhir*, badan kehakiman bebas dan tidak memihak. Hal ini, sejalan dengan Undang-undang Dasar 1945 bab I pasal 1 ayat 3 yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum”.

Secara teoritis negara hukum dikenal dengan dua nama, yaitu *the rule of law* dan *rechtsstaat*<sup>12</sup>. Berdasarkan *rule of law*; yaitu *pertama*, *the absolute supremacy or predominance of law*, yaitu kekuasaan tertinggi di dalam negara adalah hukum atau kedaulatan hukum. *Kedua*, *equality before the law*, yaitu persamaan kedudukan di muka hukum bagi semua subjek hukum, baik sebagai pribadi maupun dalam kualifikasinya sebagai subjek hukum yang mewakili negara atau pemerintah.

---

<sup>11</sup> Lihat Franz Magnis Suseno, Mencari Sosok Demokrasi: Sebuah Telaah Filosofis, Jakarta: PT Gramedia, 1997, hal. 58

<sup>12</sup> Lihat Muhammad Alim, *Asas-Asas Negara Hukum Modern Dalam Islam: Kajian Komprehensif Islam dan Ketatanegaraan*, Yogyakarta: LKiS, hal. 91

*Ketiga, constitution based on individual rights*, yaitu konstitusi yang didasarkan pada hak-hak individu, sehingga hak asasi manusia yang tertera di dalam konstitusi itu adalah penegasan bahwa hak asasi manusia dilindungi oleh undang-undang, bahkan oleh undang-undang tertinggi (UUD), sebagaimana ditetapkan dan ditegakkan di dalam putusan-putusan pengadilan. Berbeda dengan *rule of law, rechtsstaat* dicirikan dengan: yaitu *pertama*, perlindungan hak-hak asasi manusia; *kedua*, pemisahan atau pembagian kekuasaan; *ketiga*, asas legalitas, artinya setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-perundangan; dan *terakhir*, adanya peradilan administrasi negara yang berdiri sendiri.

### **3. Unsur-unsur Negara Hukum**

Ide negara hukum sesungguhnya telah lama dikembangkan oleh para filsuf zaman Yunani Kuno. Plato, pada awalnya dalam *the Republic* berpendapat bahwa adalah mungkin mewujudkan negara ideal untuk mencapai kebaikan yang berintikan kebaikan. Untuk itu kekuasaan harus dipegang oleh orang yang mengetahui kebaikan, yaitu seorang filosof (*the philosophe king*). Namun dalam bukunya *the Statesman dan the Law*, Plato menyatakan bahwa yang dapat diwujudkan adalah bentuk paling baik kedua (*the second best*) yang menempatkan supremasi hukum. Pemerintahan yang mampu mencegah kemerosotan kekuasaan seseorang adalah pemerintahan oleh hukum<sup>13</sup>.

Ide negara hukum, selain terkait dengan konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law*, juga berkaitan dengan konsep *nomocracy* yang berasal dari kata *nomos* dan *cratos*. *Nomos* berarti norma, sedangkan *cratos* adalah kekuasaan. Istilah ini berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai

---

<sup>13</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Jakarta, Konstitusi Press, 2006, hal. 147.

kekuasaan tertinggi. Dalam istilah Inggris yang dikembangkan oleh A.V. Dicey, hal itu dapat dikaitkan dengan prinsip “rule of law” yang berkembang di Amerika Serikat menjadi jargon “the Rule of Law, and not of Man”. Dalam pengertian ini, yang dianggap sebagai pemimpin adalah hukum itu sendiri, bukan orang<sup>14</sup>. Dalam buku Plato berjudul *Nomoi* yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan judul *The Laws*, jelas tergambar bagaimana ide nomokrasi itu sesungguhnya telah sejak lama dikembangkan dari zaman Yunani Kuno<sup>15</sup>.

Pada zaman modern, konsep Negara hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu “rechtsstaat”. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan “The Rule of Law”.

Seorang filsuf Belanda mengemukakan ada 4 (empat) unsur utama dari negara hukum, kemudian dari unsur-unsur utama tersebut terdapat unsur turunannya. Unsur-unsur dimaksud adalah<sup>16</sup>:

- a. Adanya kepastian hukum, yang terdiri dari :
  - a. Asas legalitas;
  - b. Undang-undang mengatur tindakan yang berwenang sedemikian rupa, sehingga setiap warga negara mengetahui apa yang dapat diharapkannya;
  - c. Undang-undang tidak berlaku surut;
  - d. Jaminan hak asasi dalam undang-undang;

---

<sup>14</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, , 2006, hal. 151.

<sup>15</sup> Plato, *The Laws*, Penguin Classic, Edisi Tahun 1986, Diterjemahkan dan diberi Kata Pengantar oleh Trevor J. Saunders

<sup>16</sup> Scheltema, *The Rechtsstaat Herdachte*, Seperti Dikutip dari Azhari, *Negara Hukum Indonesia*, Jakarta, UI Press, 1995, hal. 50.

- e. Pengadilan yang bebas dari pengaruh kekuasaan lain.
- b. Asas persamaan, dengan unsur turunannya :
  - 1. Tindakan penguasa diatur dalam undang-undang dalam arti materiil;
  - 2. Ada pemisahan kekuasaan.
- c. Asas demokrasi, terdiri dari :
  - 1. Hak untuk dipilih dan memilih bagi warga negara;
  - 2. Peraturan yang ditetapkan oleh parlemen untuk badan yang berwenang;
  - 3. Parlemen mengawasi tindakan pemerintah.
  - 4. Asas pemerintah untuk rakyat, unsur turunannya adalah
    - 1. Hak asasi dijamin dengan Undang-undang Dasar;
    - 2. Pemerintahan yang efektif dan efisien.

Dalam rumusan Stahl, suatu negara dikategorikan sebagai negara hukum jika terdapat unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Adanya pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
- b. Untuk melindungi hak asasi tersebut, maka penyelenggara negara harus berdasarkan teori Trias Politica;
- c. Pemerintah menjalankan tugasnya berdasarkan atas undang-undang (*wetmatigheid bestuur*);
- d. Apabila pemerintah dalam menjalankan tugasnya yang berdasarkan undang-undang, tapi masih melanggar hak asasi (akibat campur tangan pemerintah dalam kehidupan warga negara), maka harus ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Bandung, Alumni, 1993, hal. 13. Lihat Pula Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia, 1982, hal. 57-58.

Sedangkan dalam rumusan A.V. Dicey, unsur-unsur negara hukum itu adalah sebagai berikut:

- a. Supremasi aturan-aturan hukum (supremacy of the law); tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (absence of arbitrary power), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum. Dalam konsep ini, hukum menduduki posisi tertinggi. Kekuasaan harus tunduk pada hukum bukan sebaliknya hukum tunduk pada kekuasaan. Hukum dijadikan alat untuk membenarkan kekuasaan dan menjadi tujuan untuk melindungi kepentingan rakyat.
- b. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (equality before the law). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun untuk pejabat. Kedudukan penguasa dengan rakyat di mata hukum adalah sama (sederajat), yang membedakan hanyalah fungsinya. Pemerintah berfungsi mengatur, sedangkan rakyat sebagai pihak yang diatur. Pada prinsipnya, baik yang mengatur maupun yang diatur pedomannya satu, yaitu undang-undang. Dalam prinsip ini, tidak ada tempat bagi backing yang salah, melainkan undang-undang merupakan backing terhadap yang benar.
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh Undang-undang Dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan<sup>18</sup>. Human rights meliputi tiga hal pokok, yaitu :
  1. *The rights to personal freedom*, yaitu hak untuk melakukan sesuatu yang dianggap baik bagi dirinya tanpa merugikan orang lain.
  2. *The rights to freedom of discussion*, yaitu hak untuk mengemukakan pendapat dan mengkritik, dengan

---

<sup>18</sup> Miriam Budiardjo, Ibid, hal. 58

ketentuan yang bersangkutan juga harus bersedia mendengarkan orang lain dan bersedia menerima kritikan orang lain.

3. *The rights to public meeting*, kebebasan ini harus dibatasi jangan sampai menimbulkan kekacauan atau memprovokasi.

Kempat prinsip *rechtsstaat* yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut di atas, pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip Rule of Law yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri negara hukum moderna di zaman sekarang. Bahkan oleh The International Commission of Jurists, prinsip-prinsip negara hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) yang pada zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting negara hukum menurut The International Commission of Jurists itu adalah :

1. Negara harus tunduk pada hukum;
2. Pemerintah menghormati hak-hak individu;
3. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Konsepsi negara hukum, muncul dan berkembang sejalan dengan perkembangan pemikiran umat manusia. Kemudian konsepsi negara hukum itu mengalami modifikasi dan penyempurnaan sehingga unsur-unsurnya dapat dilihat sebagaimana tersebut di bawah ini:

1. Sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat.
2. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan.

3. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara).
4. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara.
5. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke ivnirole*) yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh eksekutif.
6. Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah.
7. Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumberdaya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.

Utrecht membedakan antara negara hukum formil atau negara hukum klasik dengan negara hukum materiel atau negara hukum modern<sup>19</sup>. Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu negara hukum materiel yang lebih mutahir mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya. Karena itu, Wolfgang Friedman dalam bukunya *Law in a Changing Society* membedakan antara *rule of law* dalam arti formil yaitu dalam arti *organized public power*, dan *rule of law* dalam arti materiel yaitu *the rule of just law*. Pembedaan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum itu, keadilan tidak serta merta akan terwujud secara substantiv, terutama karena pengertian orang mengenai hukum itu sendiri dapat dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan dapat pula dipengaruhi oleh aliran

---

<sup>19</sup> Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, Jakarta, Ichtiar, 1962, hal. 9.

pikiran hukum materiel. Jika hukum dipahami secara kaku dan sempit dalam arti perundang-undangan semata, niscaya pengertian negara hukum yang dikembangkan juga bersifat sempit dan terbatas serta belum tentu menjamin keadilan substantiv. Karena itu, di samping istilah the rule of law oleh Friedman juga dikembangkan istilah the rule of just law untuk memastikan bahwa dalam pengertian tentang the rule of law tercakup pengertian keadilan yang lebih essensial daripada sekedar memfungsikan peraturan perundang-undangan dalam arti sempit. Walaupun istilah yang digunakan tetap the rule of law, pengertian yang bersifat luas itulah yang diharapkan dicakup dalam istilah the rule of law yang digunakan untuk menyebut konsepsi tentang negara hukum pada zaman sekarang.

Dari uraian di atas, kiranya dapat dirumuskan kembali adanya dua belas prinsip pokok negara hukum yang berlaku di zaman sekarang. Kedua belas prinsip pokok itu merupakan pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai negara hukum (The Rule of Law atau Rechtsstaat) dalam arti yang sebenarnya. Prinsip-prinsip dimaksud antara lain :

1. Supremasi hukum;
2. Persamaan dalam hukum;
3. Asas legalitas;
4. Pembatasan kekuasaan;
5. Organ-organ eksekutif independen;
6. Peradilan bebas dan tidak memihak
7. Peradilan Tata Usaha Negara;
8. Peradilan Tata Negara;
9. Perlindungan Hak Asasi Manusia;
10. Bersifat Demokratis

11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara;
12. Transparansi dan kontrol sosial.

## **G. Metode Penelitian**

Untuk menjawab pertanyaan penelitian tersebut, maka penelitian ini secara metodologis akan menggunakan pendekatan yuridis normatif.

Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>20</sup> Sedangkan menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum adalah suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari sesuatu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.<sup>21</sup>

### **1. Jenis Penelitian**

Metode penelitian kualitatif merupakan metode-metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang – oleh sejumlah individu atau sekelompok orang – dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan<sup>22</sup>. Menurut Lexy J. Moleong, penelitian kualitatif adalah “sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati”<sup>23</sup>. Sedangkan penelitiannya adalah penelitian kepustakaan (*Library Research*), yaitu penelitian berdasarkan pada kajian yang berkaitan dengan

---

<sup>20</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2011), cetakan ketujuh, hal. 35.

<sup>21</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2011), cetakan ketiga, h.18.

<sup>22</sup> Lihat John W. Creswell, *Research Design: Penekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Metode Campuran* (terjemahan), (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 4.

<sup>23</sup> Lihat Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Rosda Karya, 2004), hlm. 3

masalah yang akan diteliti. Untuk menunjang penelitian ini digunakan pendekatan yuridis normatif karena sasaran peneliti adalah hukum dan kaedah.

## **2. Pendekatan Penelitian**

Pendekatan penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif. Karena fokus dari kajian ini adalah PERPPU Nomor 2 Tahun 2020. Menurut Soerjono Soekanto, pendekatan yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap permasalahan yang diteliti.<sup>24</sup>

## **3. Sumber Data dan Jenis Data**

Data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi data sekunder. Data sekunder adalah data yang dipergunakan dalam menjawab permasalahan yang ada dalam penelitian ini melalui studi kepustakaan. Data sekunder merupakan data utama yang digunakan dalam penulisan ini. Bahan hukum sekunder, yang berupa hukum/doktrin/teori-teori yang diperoleh dari literatur hukum, hasil penelitian, artikel ilmiah, jurnal-jurnal, maupun website yang terkait dengan penelitian.

## **H. Sistematika Pembahasan**

Dalam penelitian ini disusun empat bab, dengan sistematika pembahasan sebagai berikut:

**Bab 1. Pendahuluan.** Bab ini meliputi: latarbelakang masalah, pokok permasalahan, rumusan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka analisis, kajian literatur, kerangka teori, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

---

<sup>24</sup> Soerjono Soekanto & Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif* ( Suatu tujuan singkat), Rajawali Pers, Jakarta : 2001, Hal. 13-14.

**Bab 2. Pemilihan Kepala Daerah Serentak (PILKADA) dan Konsolidasi Demokrasi Lokal.**

**Bab 3. Asas Legalitas dan Konstitusionalitas Pemilihan Kepala Daerah Serentak di Masa Pandemi**

**Bab 4. Analisis Yuridis Normatif PERPPU Nomor 2 Tahun 2020 di Masa Pandemi Covid 19**

**Bab 6. Penutup.** Bab ini terdiri dari kesimpulan dan rekomendasi. Bagian kesimpulan adalah hasil analisis terhadap hasil penelitian.

## BAB II

### Pilkada Serentak dan Konsolidasi Demokrasi Lokal

#### A. Teori Kekuasaan (*Trias Politica*)

Teori kekuasaan digunakan untuk melihat pengaruh politik dan pola *power interplay* antara legislatif dan eksekutif dengan pimpinan dan pejabat KPK dalam pemberantasan korupsi politik di KPK. Menurut Miriam Budiardjo<sup>25</sup>, kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah-lakunya seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah-laku itu menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang mempunyai kekuasaan. Kekuasaan merupakan alat pemaksa dan mempunyai akibat fisik; otoritas juga dapat didasarkan atas persetujuan dan masih lebih efektif<sup>26</sup>.

Berhubungan dengan masalah kekuasaan adalah pengaruh atau *influence*, sering dikatakan bahwa pengaruh adalah bentuk lunak dari kekuasaan. Dalam hal ini biasanya seseorang yang mempunyai kekuasaan juga mempunyai pengaruh di dalam dan di luar bidang kekuasaannya. Kekuasaan politik adalah:

Kekuasaan untuk mempengaruhi kebijaksanaan umum baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya sesuai dengan tujuan-tujuan pemegang kekuasaan sendiri<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Lihat Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka, cet. 25, 2003, hal. 35. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara II*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006, hal. 14

<sup>26</sup> Lihat SP. Varma, *Teori Politik Modern*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007, hal. 244

<sup>27</sup> Lihat Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hal. 37

Kekuasaan politik merupakan sebagian saja dari kekuasaan sosial, yakni kekuasaan sosial yang fokusnya ditujukan kepada negara sebagai satu-satunya pihak yang berwenang yang mempunyai hak untuk mengendalikan tingkah-laku sosial dengan paksaan. Kekuasaan politik tidak hanya mencakup kekuasaan untuk memperoleh ketaatan dari warga masyarakat, tetapi juga menyangkut pengendalian orang lain dengan tujuan untuk mempengaruhi tindakan dan aktifitas negara di bidang administratif, legislatif, dan yudikatif. Menurut Ossip K. Flenchtheim<sup>28</sup> membedakan dua macam kekuasaan politik, yakni:

- a. Bagian dari kekuasaan sosial yang (khususnya) terwujud dalam negara (kekuasaan negara atau *state power*), seperti lembaga-lembaga pemerintahan DPR, Presiden, dan sebagainya.
- b. Bagian dari kekuasaan sosial yang ditujukan kepada negara.

*Trias politica* adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri dari tiga macam kekuasaan: *pertama*, kekuasaan legislatif; *kedua*, kekuasaan eksekutif; dan *ketiga*, kekuasaan yudikatif. Teori ini pertama kali dikemukakan oleh Montesquieu (1689-1755). Berbeda dengan John Locke (1632-1704) yang membagi ke dalam tiga kekuasaan: pertama, kekuasaan legislatif; kedua, kekuasaan eksekutif; dan ketiga, kekuasaan federatif. Dua konsep ini disebut dengan *limitation of power* yang berkaitan dengan teori *separation of powers* dan teori *division of power* atau *distribution of power*<sup>29</sup>.

Dalam kajian Ilmu Politik ataupun Hukum Tata Negara, istilah *separation of power*, *division of power* dan *distribution of*

---

<sup>28</sup> *Ibid*, hal. 38

<sup>29</sup> *Ibid*, hal. 151

*power* memiliki kesamaan arti, tergantung konteks yang dimaksud dari istilah tersebut. Untuk membatasi pengertian *separation of power*, G. Marshall<sup>30</sup> membedakan ciri-ciri doktrin pemisahan kekuasaan ke dalam lima aspek, yaitu:

1. *differentiation*;
2. *legal incompatibility of office holding*;
3. *isolation, immunity, independence*;
4. *checks and balances*;
5. *co-ordinate status and lack of accountability*.

*Pertama*, doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) itu bersifat membedakan fungsi-fungsi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial. Legislatur membuat aturan, eksekutor melaksanakannya, sedangkan pengadilan menilai konflik atau perselisihan yang terjadi dalam pelaksanaan aturan itu dan menerapkan norma aturan itu untuk menyelesaikan konflik atau perselisihan. *Kedua*, doktrin pemisahan kekuasaan menghendaki orang yang menduduki pada jabatan di lembaga legislatif tidak boleh merangkap pada jabatan di luar cabang legislatif. *Ketiga*, doktrin pemisahan kekuasaan juga menentukan bahwa masing-masing organ tidak boleh ikut campur atau melakukan intervensi terhadap kegiatan organ lain. Dengan demikian, independensi masing-masing cabang kekuasaan dapat terjamin dengan sebaik-baiknya. *Keempat*, dalam doktrin pemisahan kekuasaan itu, yang juga paling penting adalah adanya prinsip *checks and balances*, di mana setiap mengendalikan dan mengimbangi kekuatan cabang-cabang kekuasaan yang lain.

---

<sup>30</sup> Lihat *Op. Cit.*, Jimly Asshiddiqie, hal. 21

Dengan adanya perimbangan yang saling mengendalikan tersebut, diharapkan tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan di masing-masing organ yang bersifat independen itu. Dan yang *kelima*, adalah prinsip kordinasi dan kesederajatan, yaitu semua organ atau lembaga (tinggi) negara yang menjalankan fungsi legislatif, eksekutif dan yudisial mempunyai kedudukan yang sederajat dan mempunyai hubungan yang bersifat *co-ordinatif*, tidak bersifat *sub-ordinatif* satu dengan yang lain.

## **B. Kekuasaan dalam Politik Lokal**

Teori *powercube* yang dicetuskan Gaventa berakar pada teori gurunya, Steven Lukes<sup>31</sup>. Dalam sebuah bukunya: *Power: A Radical View*, Lukes menawarkan teori kekuasaan Tiga Dimensi (*tri dimensional of power*). Teori tiga dimensi digunakan oleh lukes untuk mengkritik teori kekuasaan lama, yaitu teori kekuasaan Satu Dimensi dan Dua Dimensi.

Bagi Lukes, teori kekuasaan yang lama baik teori satu dimensi maupun dua dimensi sudah tidak memadai lagi untuk digunakan sebagai alat membaca fenomena kekuasaan. Kenapa? Teori satu dimensi melihat kekuasaan dengan berfokus pada satu hal; tindakan para aktor dalam mengambil keputusan (*decision making*). Aspek *decision making* menjadi satu satunya unsur yang dilihat teori satu dimensi dalam membaca kekuasaan. Kata Lukes, pembacaan demikian hanya mengambil bentuk kepentingan yang subyektif: pilihan-pilihan kebijakan ditunjukkan melalui aksi politik.<sup>32</sup>

Teori dua dimensi, bagi Lukes, juga mengandung kelemahan. Teori dua dimensi dalam memandang kekuasaan

---

<sup>31</sup> Untuk keterangan selanjutnya lihat IDS, *Power Pack-Understanding Power for Social Change*, 2009, hlm. 7.

<sup>32</sup> Lukes, *Power: A Radical View*, (London: Macmillan Press, 1974) hlm. 15.

mengarah kepada aspek yang lebih luas dibanding teori satu dimensi, yaitu aspek *decision making* maupun aspek di luar *decision making (non-decision making)*. Artinya, kekuasaan berjalan bukan hanya di level pengambilan keputusan, tetapi juga diluar pengambilan keputusan. Tetapi kata Lukes, teori dua dimensi juga masih fokus pada kepentingan subyektif, meskipun dalam bentuk pilihan kebijakan atau bahkan keluhan.<sup>33</sup> Teori ini masih mendasarkan dirinya pada paham tindakan (*behaviorisme*) dalam memandang kekuasaan.

Karena kedua teori diatas masih kurang memadai, lukes menawarkan teori ketiga yaitu teori Tiga Dimensi yang mengkritik *behaviorisme*. Dalam memandang kekuasaan, teori tiga dimensi memperhatikan aspek pembuatan kebijakan dalam agenda tersebut. Jika teori dua dimensi hanya memperhatikan isu aktual dan potensial, maka teori tiga dimensi menambahkan satu hal lain sebagai analisis kriterianya, yaitu konflik terbuka maupun konflik tertutup atau mungkin laten dalam kekuasaan. Dengan cara pandang seperti ini, Lukes menegaskan bahwa kritik kekuasaan harus meliputi kepentingan subyektif maupun obyektif, yang dapat dipegang oleh orang-orang di luar proses politik.

Teori kekuasaan tiga dimensi yang dicetuskan oleh Lukes menginspirasi Gaventa untuk merumuskan *powercube*, dimana kekuasaan terdiri dari tiga sisi: level, ruang dan bentuk. Jadi teori ini bisa dikatakan sebagai pengembangan teori tiga dimensi sebagai sebuah teori paling mutakhir tentang kekuasaan.

### **C. Bentuk-bentuk Kekuasaan Politik Lokal**

Dalam teori *powercube* dikenal tiga macam berbentuk kekuasaan: kekuasaan yang terlihat, kekuasaan yang tidak

---

<sup>33</sup> Lukes, *Power: A Radical View*, (London: Macmillan Press, 1974) hlm. 24.

terlihat dan kekuasaan yang tersembunyi. Begitupula dalam praktek politik lokal di daerah, terdapat kekuasaan yang terlihat, tidak terlihat dan tersembunyi.

1. Kekuasaan yang terlihat (*Visible Power*)

Bentuk kekuasaan yang terlihat (*Visible Forms of Power*) merupakan wujud kontestasi kepentingan yang terlihat di ruangan-ruangan publik atau lembaga pembuat kebijakan. Lembaga-lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif, partai politik ataupun organisasi-organisasi masa lain adalah contoh bentuk-bentuk kekuasaan yang terlihat. Lembaga-lembaga tersebut merupakan tempat memproduksi berbagai macam kebijakan. Sebagai bentuk pembuatan kebijakan (*decision making*), di sana terdapat aktor-aktor pembuat kebijakan beserta kepentingan-kepentingannya. Lembaga, aktor dan kepentingan merupakan unit-unit penyusun pembentuk kekuasaan yang terlihat. Disamping *divisible power* merupakan representasi kekuasaan yang terlihat dalam bentuk kontestasi antar aktor kekuasaan, baik di daerah maupun di pusat. Daerah menjadi ajang kontestasi atau ruang pertarungan kekuasaan, terlebih ketika isu desentralisasi kekuasaan dihembuskan. Terbukti saat daerah-daerah menggelar pesta demokrasi. Disaat musim Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) tiba maka gegap gempita politik di daerah menjadi fenomena yang menarik perhatian. Para calon dengan seluruh modal politik yang dimiliki, baik modal yang berupa uang, karisma, intelektualitas dan pengaruh saling bertarung merebut simpati dan dukungan massa. Pada saat yang sama, masa bergerak dan menjatuhkan pilihan pada masing-masing calon karena berada dibawah kendali pengaruh dan keinginan para calon

sendiri. Kemampuan menggerakkan massa adalah bentuk kekuasaan yang terlihat, yang dimiliki oleh para calon, yang ditunjukkan di ruang publik.

## 2. Kekuasaan yang tersembunyi (*hidden power*)

Selain menjadi cerminan dari kekuasaan yang terlihat, daerah juga menjadi representasi “Kekuasaan Yang Tersembunyi”. Demokrasi di daerah, meski dilakukan secara langsung, seringkali menunjukkan kekuasaan yang tersembunyi. Kekuasaan tersembunyi, bagi Gaventa, merupakan kekuatan yang digunakan untuk kepentingan pribadi, kekuasaan ini muncul dalam rangka untuk mempertahankan kekuasaan dan *privilege* dari kepentingan-kepentingan. Untuk mempertahankan kepentingan maka diciptakanlah halangan-halangan dan gangguan-gangguan yang bisa membendung partisipasi kritis rakyat.

Salah satu bentuk kekuasaan tersembunyi dapat dilihat pada penyelesaian beberapa kasus sengketa Pilkada yang ditangani Mahkamah Konstitusi (MK), di bawah Akil Mochtar. Tribunews.com melaporkan bahwa Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi (MKMK) kembali melanjutkan sidang pemeriksaan terkait dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan Ketua nonaktif MK, Akil Mochtar. Sekretaris Jenderal MK, Jenedjri M Gaffar, mengatakan pemeriksaan akan meminta keterangan dari dua panel hakim dan panitera persidangan. Namun, *persidangan tersebut berlangsung tertutup dan tidak bisa diliput media*. Tentu saja, ada alasan-alasan yang rasional dan bisa diterima. Seperti yang diungkapkan oleh Janedjri kepada wartawan di MK, “karena nanti materi yang disampaikan terkait dengan perkara dan itu sifatnya sangat substansial,

kasusnya perkara konstitusi kan ngga boleh dikasih tahu” (10/10/2013). Jenedjri menambahkan sidang tertutup tersebut tersebut karena materi yang ditanya adalah penanganan perkara. Tentu berbeda dengan persidangan sebelumnya yang bersifat umum.

3. Kekuatan yang Tidak Terlihat (*Invisible Power*)

Kekuasaan Tidak Terlihat (*Invisible Power*), pada prinsipnya, adalah kelanjutan dari Kekuasaan Tersembunyi (*Hidden Power*). Hanya saja, keduanya memiliki sisi perbedaan. Di bawah pengaruh *Hidden Power*, kesadaran masyarakat atau rakyat masih mungkin muncul untuk menyampaikan keluhan dan aspirasi, semisal melalui investigasi di luar struktur kekuasaan. Namun, di dalam kendali *Invisible Power*, masyarakat sama sekali kehilangan kesadaran karena terbius oleh nilai-nilai dan ideologi penguasa. Dengan dan melalau ideologi, penguasa bisa mengelabui dan menghegemoni kesadaran masyarakat sehingga mereka terbuai dan terkendali tanpa disadari. Ideologi dan nila-nilai, yang secara halus membius dan merasuki kesadaran masyarakat, merupakan kekuasaan yang tak terlihat (*invisible Power*).

Proses demokrasi di daerah juga mencerminkan kekuasaan yang tidak terlihat. Contoh kecilnya adalah partisipasi warga daerah terhadap Pilkada. Partisipasi warga masyarakat dalam aktifitas Pilkada, salahsatunya, dipengaruhi oleh rayuan simbolik berupa ideologi. Di daerah, biasanya, ideologi yang berbasis agama sangatlah hegemonik. Partisipasi menurut Milberth dan Goel seperti dikutip oleh Leo Agustino dibagi menjadi empat kategori, yaitu; 1) *apatis*, orang yang menarik diri dari proses politik, 2) *spectator*,

orang yang setidaknya pernah ikut memilih dalam pemilihan umum, 3) *gladiator*, mereka yang secara aktif terlibat dalam proses politik, dan 4) *pengkritik*, dalam bentuk partisipasi tidak konvensional.<sup>34</sup>

Pemilu sebagai arena kompetisi untuk memperebutkan kursi kekuasaan tidak luput dari berbagai bentuk kecurangan dan pelanggaran. Untuk mendapatkan efek yang besar, maka kecurangan tersebut sangat mungkin merupakan bentuk pelanggaran pidana pemilu. Kasus yang cukup merusak integritas pemilu adalah “pedagangan suara” oleh oknum penyelenggara pemilu.

#### **D. Teori Demokrasi dan Demokrasi Lokal**

Konsep demokrasi sebagai suatu sistem politik tidak bisa dipisahkan dari para filsuf Yunani. Tetapi pada pertengahan abad ke-20, arti demokrasi mengalami pergeseran paradigma: *Pertama*, demokrasi didefinisikan sebagai bentuk pemerintahan; *kedua*, demokrasi dipahami berdasarkan sumber wewenang bagi pemerintah; dan *ketiga*, demokrasi merupakan salah satu prosedur untuk membentuk pemerintahan.<sup>35</sup> Prosedur utama demokrasi adalah pemilihan para pemimpin politik secara kompetitif oleh rakyat dengan melalui pemilihan umum secara langsung. Di sini, Joseph A. Schumpeter – seorang ekonom dan politikus asal Moravia – mendefinisikan demokrasi dengan istilah-istilah “kehendak rakyat” (*the will of the people*) (sumber) dan “kebaikan bersama” (*the common good*) (tujuan). Oleh karenanya,

---

<sup>34</sup> Leo Agustinus, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal... hlm 194*.

<sup>35</sup> Lihat Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga* (terjemahan), (Jakarta: Graffiti, 2000), hlm. 4

menurut Schumpeter demokrasi dinamakan sebagai metode demokratis.<sup>36</sup>

Metode demokratis menurut Schumpeter adalah:

Pengaturan kelembagaan untuk sampai pada keputusan-keputusan politik yang menyadari kebaikan umum dengan membuat masyarakat memutuskan masalah-masalah sendiri melalui pemilihan individu-individu untuk berkumpul dalam rangka melaksanakan kehendaknya.<sup>37</sup>

Dengan deskripsi ini, menunjukkan bahwa demokrasi dapat dilihat dari dua dimensi yaitu; dimensi kontes dan partisipasi. Demokrasi juga mengimplikasikan adanya kebebasan sipil dan politik yaitu kebebasan untuk berbicara, menerbitkan, berkumpul dan berorganisasi yang dibutuhkan bagi perdebatan politik dan pelaksanaan kampanye-kampanye pemilihan. Selain dua dimensi tersebut, dalam sejarah teori demokrasi terdapat perbedaan yang sangat tajam mengenai apakah demokrasi harus berarti suatu jenis kekuasaan atau suatu bentuk perwakilan kekuasaan. Dari perbedaan ini, telah memunculkan tiga jenis atau model pokok demokrasi.<sup>38</sup> *Pertama*, demokrasi langsung atau demokrasi partisipasi, suatu sistem pengambilan keputusan mengenai masalah-masalah publik di mana warganegara terlibat secara langsung. *Kedua*, ada demokrasi liberal atau demokrasi perwakilan, suatu sistem pemerintahan yang mencakup “pejabat-pejabat” terpilih yang melaksanakan tugas “mewakili”

---

<sup>36</sup> Metode demokrasi adalah pengaturan kelembagaan untuk sampai pada keputusan-keputusan politik dan individu-individu mendapatkan kekuasaan untuk memutuskan dengan suatu perjuangan kompetitif atas suara rakyat. Lihat Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy (terjemahan)*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013), hlm. 444

<sup>37</sup> *Ibid*, hlm. 411

<sup>38</sup> Lihat David Held, *Demokrasi Dan Tatanan Global: Dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan (terjemahan)*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hlm. 5

kepentingan-kepentingan atau pandangan-pandangan dari para warganegara dalam daerah-daerah yang terbatas sambil tetap menjunjung tinggi “aturan hukum”. *Ketiga*, demokrasi yang didasarkan atas model satu partai.

Oleh karena itu, terdapat empat pendekatan umum yang bisa dilakukan yaitu sebagai berikut<sup>39</sup>: *Pertama*, melalui perbaikan sistem demokrasi perwakilan (*improving representative democracy*). Pendekatan ini bisa ditempuh, misalnya, melalui perbaikan relasi antara para wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat dengan rakyat atau para konstituennya. Pendekatan ini juga bisa ditempuh melalui peningkatan partisipasi pemilih di dalam pemilu. *Kedua*, melalui perluasan cakupan demokrasi perwakilan (*extending representative democracy*). Pendekatan ini bisa dilakukan melalui pembuatan *setting* wilayah baru yang memungkinkan lembaga perwakilan rakyat berdialog lebih luas dengan para konstituennya. Semakin banyak cakupan wilayah yang diwakili oleh para wakil rakyat dalam lembaga perwakilan dipandang semakin memungkinkan terdapatnya kehidupan politik yang lebih demokratis. *Ketiga*, melibatkan demokrasi partisipatoris ke dalam demokrasi perwakilan (*infusing representative with participatory democracy*). Pendekatan ini melibatkan wakil atau anggota dari komunitas yang ada ke dalam proses yang terdapat lembaga perwakilan rakyat. Dengan demikian, para konstituen itu bisa terlibat langsung dalam proses pembuatan keputusan politik yang dibuat oleh lembaga perwakilan. Yang terakhir adalah memperluas demokrasi partisipatoris (*extending participatory democracy*). Pendekatan ini bisa dilakukan melalui pelibatan

---

<sup>39</sup> Lihat Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), cet ke-2, hlm. 156

masyarakat, termasuk kelompok di tingkat bawah, ke dalam proses politik yang lebih langsung.

Di sisi lain, Anthony Giddens (1994), adalah seorang sosiolog Inggris yang terkenal dengan teori strukturasi – menyebutnya demokrasi langsung atau demokrasi partisipasi dengan istilah demokrasi deliberatif. Demokrasi deliberatif bertolak belakang dengan demokrasi liberal atau demokrasi perwakilan. Menurut Giddens bahwa demokrasi deliberatif adalah suatu cara untuk mencapai kesepakatan mengenai kebijakan-kebijakan atau keputusan-keputusan dalam wilayah politik yang dikehendaki oleh masyarakat<sup>40</sup>.

Dalam proses demokrasi, Robert Dahl (1992)<sup>41</sup>, seorang ilmuwan politik dari Amerika – mengajukan beberapa pendapat terkait dengan cara-cara yang mungkin digunakan untuk memerintah rakyat. Ada tiga cara yaitu: *Pertama*, proses demokrasi meningkatkan kebebasan dalam bentuk yang tidak dapat dilakukan oleh alternatif lain mana pun yang mungkin: kebebasan dalam bentuk penentuan nasib sendiri secara individual dan secara bersama, kebebasan dalam tingkat otonomi moral yang digalakkannya dan dibolehkannya, dan dalam suatu rentangan yang luas sekali dari kebebasan-kebebasan lain dalam tatanan proses demokrasi. *Kedua*, proses demokrasi itu meningkatkan pengembangan manusia, tidak kurang dalam kemampuannya untuk melaksanakan penentuan nasib sendiri, otonomi moral, dan pertanggung jawaban terdapa pilihan yang dilakukan. Yang *terakhir*, proses demokrasi merupakan cara yang

---

<sup>40</sup> Lihat Anthony Giddens, *Beyond Left and Right: Tarian "Ideologi Alternatif" di Atas Pusara Sosialisme dan Kapitalisme* (terjemahan), (Yogyakarta: IRCiSoD, 2003), hlm. 182

<sup>41</sup> Lihat Robert A. Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya* (terjemahan), (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992), jilid II, hlm. 167

paling pasti yang dapat digunakan manusia untuk melindungi dan memajukan kepentingan dan kebaikan yang sama-sama mereka miliki dengan orang-orang lain.

Pelaksanaan demokrasi di daerah merupakan prasyarat terwujudnya kualitas demokrasi di tingkat nasional. Berdasarkan pandangan Brian C. Smith sebagaimana dikutip oleh Kacung Marijan (2011)<sup>42</sup>, ada empat alasan untuk memperkuat pandangannya tersebut.

*Pertama*, demokrasi pemerintahan di daerah menjadi salah satu sarana pendidikan politik yang relevan bagi warga negara di dalam suatu masyarakat yang demokratis. Pemerintah daerah merupakan instrumen penting dari pemerintahan yang langsung berinteraksi dengan masyarakat pada saat demokratisasi berlangsung. *Kedua*, pemerintah daerah dipandang sebagai pengontrol bagi pemerintah pusat yang berlebihan dan kecenderungan anti demokratis dalam pemerintahan yang sentralistik. *Ketiga*, demokrasi di daerah dianggap mampu menyuguhkan kualitas partisipasi yang lebih partisipatif dibandingkan pada partisipasi di tingkat nasional. Partisipasi politik di daerah lebih memungkinkan terciptanya *deliberatif democracy* (demokrasi langsung), yaitu adanya komunikasi yang intensif dan langsung di dalam berdemokrasi. Dan *keempat*, pemerintah pusat akan mengalami penguatan jika pemerintah pusat melakukan reformasi di tingkat lokal.

Dalam konteks ini, Larry Diamond<sup>43</sup> berpandangan bahwa pemerintah daerah termasuk DPRD memiliki peran yang sangat signifikan untuk mempercepat proses demokrasi di daerah dengan

---

<sup>42</sup> Lihat Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, cet. 2, 2011), hlm. 170.

<sup>43</sup> *Ibid*, hlm. 171.

beberapa alasan. *Pertama*, pemerintah daerah dapat membantu mengembangkan nilai-nilai dan prinsip-prinsip berdemokrasi di kalangan warganya. *Kedua*, pemerintah daerah dapat meningkatkan akuntabilitas dan responsibilitas terhadap berbagai kepentingan yang ada di daerah. *Ketiga*, pemerintah daerah dapat menyediakan saluran dan akses tambahan terhadap kelompok-kelompok yang secara historis termarginalkan. *Keempat*, pemerintah daerah bisa mendorong terwujudnya *check and balance* di dalam kekuasaan. *Terakhir*, pemerintah daerah bisa memberikan kesempatan kepada partai-partai atau faksi-faksi untuk melakukan oposisi di dalam kekuasaan politik.

Demokrasi, di sisi lain, mengisyaratkan tiga dimensi utama: yaitu *kompetisi*, *partisipasi*, dan *kebebasan politik dan sipil*. Kompetisi yang luas dan bermakna di antara individu dan kelompok organisasi (khususnya partai-partai politik) pada seluruh posisi kekuasaan pemerintah yang efektif, dalam jangka waktu yang teratur dan meniadakan penggunaan kekerasan. Tingkat partisipasi politik yang inklusif dalam pemilihan dan kebijakan, paling tidak melalui pemilihan bebas secara teratur, dan tidak ada kelompok sosial yang disingkirkan. Tingkat kebebasan politik dan sipil-kebebasan berpendapat, kebebasan pers, kebebasan mendirikan dan menjadi anggota organisasi cukup untuk memastikan integritas partisipasi dan kompetisi politik<sup>44</sup>.

#### **E. Demokrasi Lokal dan Transisi Menuju Demokrasi**

Reformasi 1998 menandai akhir runtuhnya sistem politik otoriter dan awal dari sistem politik demokratis. Pada saat itulah,

---

<sup>44</sup> Lihat Georg Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi: Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia Yang Sedang Berubah* (terjemahan), (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, cet. 2, 2014), hlm. 20.

gelombang demokratisasi dimulai untuk merubah bentuk pemerintahan otoriter menuju pemerintahan yang lebih demokratis. Peralihan dari negara otoriter menuju negara yang demokratis diawali dengan transisi menuju demokrasi. Sebuah gelombang demokratisasi, menurut Huntington, yaitu sekelompok transisi dari rezim nondemokratis atau birokratik otoriter menuju rezim demokratis, yang terjadi dengan kurun waktu tertentu dan jumlahnya secara signifikan lebih banyak daripada transisi menuju arah sebaliknya.<sup>45</sup>

Transisi gelombang demokrasi merupakan proses politik yang kompleks yang melibatkan berbagai kelompok yang berjuang untuk memperoleh dan memperebutkan kekuasaan dengan melalui pemilihan umum secara langsung. Huntington kemudian menggambarkan bahwa dalam transisi menuju demokrasi terdapat tiga tahapan yang harus dipenuhi yaitu transformasi, *replacement* dan *transplacement*.<sup>46</sup>

*Pertama*, transformasi: dalam konteks transformasi, pihak-pihak yang berkuasa pada rezim otoriter berperan penting menentukan dalam mengakhiri rezim itu dan mengubahnya menjadi sebuah sistem demokratis. Secara keseluruhan, transformasi menjadi penyebab sekitar 16 dari 35 transisi gelombang ketiga yang telah berlangsung atau mulai berlangsung menjelang akhir dasawarsa 1980. Dengan demikian, kelompok-kelompok yang terlibat dalam politik demokratisasi memiliki baik tujuan yang bertentangan maupun yang sama. Kelompok pembaharu dan kelompok konservatif tidak sepakat mengenai liberalisasi dan demokratisasi, akan tetapi mereka agaknya memiliki kepentingan yang sama dalam membatasi kekuasaan

---

<sup>45</sup> Lihat Samuel P. Huntington, *Op. cit.*, hlm. 13

<sup>46</sup> *Ibid*, hlm.158

kelompok-kelompok oposisi. Kelompok moderat dan kelompok radikal memiliki kepentingan yang sama dalam menumbangkan rezim yang sedang berkuasa dan merebut kekuasaan, tetapi mereka tidak sepakat tentang rezim macam apa yang seharusnya mereka dirikan. Tiga macam interaksi yang menentukan dalam proses demokratisasi adalah interaksi antara pemerintah dengan kelompok oposisi, interaksi antara kelompok pembaharu dan kelompok konservatif dalam pemerintah koalisi, dan interaksi antara kelompok moderat dan kelompok ekstremis di dalam kelompok oposisi.

*Kedua, Replacement (pergantian):* model *replacement*, sangat berbeda dengan proses sebelumnya yaitu proses transformasi. Kelompok pembaharu masih lemah atau tidak ada dalam rezim itu. Unsur-unsur yang dominan dalam pemerintahan adalah kelompok konservatif yang dengan gigih menentang perubahan rezim. Dampaknya, demokratisasi baru bisa terwujud apabila kelompok oposisi makin kuat dan pemerintah semakin lemah sehingga jatuh dengan sendirinya atau digulingkan. Demokratisasi yang terjadi biasanya bekerjasama dengan penguasa. Hanya enam *replacement* terjadi menjelang tahun 1990. Dalam *replacement*, interaksi antara pemerintah dengan kelompok oposisi serta interaksi antara kelompok moderat dengan kelompok ekstrimis berperan penting.

*Ketiga, Transplacement:* pada *transplacement* demokratisasi merupakan hasil aksi bersama pemerintah dan kelompok oposisi. Dalam pemerintah itu keseimbangan antara kelompok konservatif dengan kelompok pembaharu sedemikian rupa sehingga pemerintah bersedia merundingkan tetapi tidak bersedia memprakarsai perubahan rezim, berbeda dengan situasi di mana

dominasi kelompok konservatif menimbulkan *replacement*. Dalam *transplacement*, interaksi utama adalah interaksi antara kelompok pembaharu dengan kelompok moderat yang perbedaan kekuatannya tidak begitu timpang dan masing-masing kelompok mampu mendominasi kelompok antidemokrasi yang berada pada masing-masing sisi dari garis pemisah antara pemerintah dengan pihak oposisi.

Oleh karenanya, kehadiran demokrasi sebagai tatanan kekuasaan yang bermartabat tidak dapat dilepaskan dari sejarah kekuasaan yang sentralistis dan sewenang-wenang baik yang bersumber dari keturunan, dominasi kekuasaan militer maupun oligarki politik lainnya. Kekuasaan yang otoritarian menjadi musuh umat manusia karena penguasa tidak hanya memonopoli kekuasaan tetapi juga penguasa tidak memonopoli kebenaran. Kebenaran sepenuhnya milik penguasa, akibatnya perbedaan pendapat bukan saja dianggap sebagai tindakan kriminal bahkan dianggap subversi yang harus ditindak oleh negara.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Lihat Fachri Hamzah, *Demokrasi Transisi Korupsi: Orkestra Pemberantasan Korupsi Sistemik*, Jakarta: Faham Indonesia, 2012, hlm. 10

**BAB III**  
**ASAS LEGALITAS DAN KONSTITUSIONALITAS PILKADA**  
**SERENTAK 2020**

**A. Hakikat Perppu Dalam Negara Hukum**

Sebenarnya tidak diketahui dengan pasti sejak kapan negara hukum itu muncul, namun sebagai suatu konsepsi, secara umum telah disepakati oleh para sarjana bahwa gagasan awal tentang negara hukum itu muncul pada tulisan Plato, *Nomoi*, yang di dalamnya dikemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik.<sup>48</sup> Gagasan Plato ini didukung dan dikembangkan lebih lanjut oleh muridnya, Aristoteles, dalam salah satu karyanya, *Politica*. Aristoteles menyatakan bahwa suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.<sup>49</sup>

Istilah negara hukum atau negara berdasar atas hukum dalam kepustakaan dikenal juga dengan istilah *rechtstaat*, *etat de droit*, *the state according to law*, *legal state* dan *rule of law*, atau dalam istilah yang lahir dari ideology komunis disebut *the principle of socialist legality*.<sup>50</sup>

Notohamidjojo menyebut .... “negara hukum atau *rechtstaat*<sup>51</sup>, sedangkan Muhammad Yamin menyebut Republik Indonesia ialah negara hukum (*rechtstaat*, *government of law*).<sup>52</sup>

---

<sup>48</sup> Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Jakarta: Bulan Bintang, 1992, h. 66

<sup>49</sup> Dikutip dari Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, Jakarta: UI Press, 1995, h. 20

<sup>50</sup> Rini Irianti Suwandi, *Pengaturan dan Implementasi Sistem Pengupahan Bagi Para Pekerja Dalam Hukum Ketenagakerjaan Positif di Indonesia*, Disertasi, Bandung, Universitas Padjadjaran, 2009, hal. 83.

<sup>51</sup> Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Jakarta, Badan Penerbit Kristen, 1970, hal. 27.

<sup>52</sup> Mohammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Indonesia*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1982, hal. 72.

Dari kedua istilah yang disebutkan kedua tokoh tersebut, sulit untuk menghilangkan nuansa *rechtstaat* dari pengertian negara hukum.

Saat ini terdapat lima konsep negara hukum yang dianggap berpengaruh, dan setiap konsep memiliki karakteristik dan ciri-ciri yang berlainan. Kelima konsep tersebut adalah : (1) *Rechtstaat*, suatu konsep negara hukum yang dikenal di Belanda, (2) *The rule of law*, yang dikenal di negara-negara Anglo Saxon, seperti Inggris dan Amerika Serikat, (3) *Socialist legality*, yang dianut di negara-negara komunis, (4) Negara hukum Pancasila, suatu konsep negara hukum yang didasari oleh ideologi Pancasila, (5) Nomokrasi Islam, negara hukum yang mengacu kepada hukum Islam.<sup>53</sup>

Pemikiran tentang negara hukum muncul sekitar abad ke-19, yakni dengan kemunculan konsep *rechtsstaat* dari Friedrich Julius Stahl dan konsep *the rule of law* dari A.V. Dicey. Tidak diketahui dengan pasti apakah Stahl dan Dicey ketika merumuskan gagasannya dipengaruhi oleh konsepsi negara hukum Plato dan Aristoteles, namun dapat diperkirakan bahwa gagasan negara hukum yang muncul pada abad 19 itu bertolak dari semangat liberalisme dan individualisme yang sangat menjunjung tinggi hak-hak individu. Dengan kata lain, gagasan negara hukum yang muncul pada abad ini, didorong oleh keinginan untuk melindungi hak-hak asasi warga negara dengan cara membatasi kekuasaan raja yang mutlak. Atas dasar itu, maka tampak bahwa perlindungan hak-hak asasi warga negara ini menempati posisi sentral dalam rumusan Stahl dan Dicey.

Gagasan Stahl bermaksud untuk melindungi hak-hak asasi manusia, karenanya penyelenggaraan pemerintahan harus

---

<sup>53</sup> Mohammad Tahir Azhari, *Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta, Bulan Bintang, 1992, hal.211.

berdasarkan kepada undang-undang. Teori trias politica dimaksudkan agar kekuasaan tidak menumpuk pada satu tangan, jika pemerintah melanggar hak asasi, maka harus ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.

Upaya melindungi hak-hak asasi warga negara melalui pemencaran kekuasaan (*spreiding van machten*), kemudian melahirkan konsep pembagian kekuasaan (*machtenverdeling*), pemisahan kekuasaan (*machtenscheiding*), dan *check and balances* antar lembaga kekuasaan negara. Melalui pemencaran kekuasaan, pembagian dan pemisahan kekuasaan, serta *check and balances* ini diharapkan hak-hak asasi manusia dapat terpelihara dari tindakan tirani raja.<sup>54</sup> Hal ini dapat dipahami bahwa gagasan awal tentang negara hukum itu berkisar pada persoalan bagaimana kekuasaan raja itu agar tidak sewenang-wenang; dan bagaimana hak-hak asasi manusia dapat dilindungi. Agar cara-cara penyelenggaraan kekuasaan negara berjalan secara pasti dan hak-hak asasi manusia mendapatkan jaminan, maka perlu diatur oleh hukum. Dengan merujuk kepada pendapat Burkens, negara hukum adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum. Ikatan antara negara dan hukum tidaklah berlangsung dalam kaitan yang lepas ataupun bersifat kebetulan, melainkan ikatan yang hakiki.<sup>55</sup> Hukum yang menjadi dasar kekuasaan dan penyelenggaraan negara itu tertuang secara tertulis dalam dokumen resmi, yang kemudian dikenal dengan konstitusi.

---

<sup>54</sup> Van der Pot dan Donner, *Handboek van Het Nederlandse Staatsrecht*, W.E.J. Tjeenk Wllink Zqole, 1989, h. 493-494.

<sup>55</sup> Dikutip dari A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia, Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman*, makalah pada Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Jakarta, Universitas Indonesia, 25 April 1992, h. 8.

Dengan demikian, secara sederhana dapat dikatakan bahwa negara hukum adalah negara yang diatur oleh konstitusi atau hukum tertulis, dengan tetap memperhatikan dan menjunjung tinggi hukum tidak tertulis.

Menurut Bagir Manan, konsep negara hukum modern merupakan perpaduan antara konsep negara hukum dan negara kesejahteraan. Di dalam konsep itu, tugas negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan dan ketertiban masyarakat saja, tetapi memikul tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>56</sup>

Tugas pemerintah telah jauh berkembang dan semakin luas mengawasi kehidupan warga negara. Intervensi pemerintah tersebut memasuki hampir pada setiap segi kehidupan masyarakat, sehingga pengertian asas legalitas ikut juga berubah. Semula pemerintahan berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid ven bestuur*) menjadi pemerintahan berdasar atas hukum (*rechtsmatigheid ven bestuur*).

Perubahan tersebut menunjukkan telah terjadi perubahan nilai, rakyat tidak lagi harus bersikap konfrontatif terhadap kekuasaan pemerintah, dan menganggap pemerintah sebagai partner untuk mencapai tujuan bersama, yaitu kemakmuran. Dalam upaya mencapai kemakmuran itu, maka asas legalitas dituntut untuk lebih longgar sehingga menjadi *doelmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan manfaat.<sup>57</sup>

Tugas pemerintah mengikuti tugas negara, yaitu menyelenggarakan sebagian dari tugas negara sebagai organisasi kekuasaan. Menurut Mac Iver sebagaimana dikutip Ateng

---

<sup>56</sup> Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Perekonomian*, Bandar Lampung, FH- UNILA, 1996, hal.16.

<sup>57</sup> M. Tahir Azhari, *Op.Cit*, hal. 212.

Syafrudin, mengemukakan bahwa tugas pemerintah meliputi 3 (tiga) golongan, yaitu :

1. *Cultural function*;
2. *General welfare function*;
3. *Function economic control*.<sup>58</sup>

Sedangkan mengenai fungsi negara, Friedman menyebutkan 4 (empat) macam fungsi, yaitu :

1. Sebagai *provider*, negara bertanggung jawab dan menjamin standar minimum kehidupan secara keseluruhan dan memberikan jaminan sosial lainnya.
2. Sebagai *regulator*, negara mengadakan peraturan kehidupan bernegara.
3. Sebagai *entrepreneur*, negara menjalankan sector ekonomi melalui badan usaha milik negara/daerah dan menciptakan suasana yang kondusif untuk berkembangnya bidang-bidang usaha.
4. Sebagai *umpire*, menetapkan standar yang adil bagi pihak yang bergerak di sekitar ekonomi, antara sektor negara dan sektor swasta atau antar bidang-bidang usaha tertentu.<sup>59</sup>

Perkembangan pemahaman terhadap negara hukum terjadi pada abad ke-20. Negara hukum dalam arti formal sebagai penjaga ketertiban dan keamanan (*nachwacherstaat*) mulai berubah dan bergeser menjadi *welvaarstaat*, yakni negara yang menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat atau dikenal juga sebagai *verzorgingsstaat* atau *modern staats*.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Ateng Sjafruddin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintah di Daerah*, Bandung, Citra Aditya, 1999, hal. 2.

<sup>59</sup> W. Friedman, *The state and The Rule of Law in Mixed Economy*, dalam Irfan Fachruddin, *Konsekuensi Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Disertasi, Program Pascasarjana, Universitas Padjadjaran Bandung, 2003, hal. 44.

<sup>60</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, Surabaya, PT. Bina Ilmu, 1997, hal. 77.

Sejalan dengan pemikiran di atas, P. de Haan berpendapat bahwa negara hukum modern bukan saja negara hukum yang berungsi sebagai penjaga malam, melainkan negara hukum kesejahteraan atau negara hukum sosial (*de modern staats is niet allen rechtsstaat in de negentien de eeuwje zijn, maar ook verzorgingsstaat of zo men wil sociale rechtsstaat*).<sup>61</sup>

Lebih lanjut de Haan mengemukakan 4 (empat) unsur dan karakteristik negara kesejahteraan, yaitu :

1. *De sociale grondrechten besherman op een bijzondere wijze de daarmee corresponderende social wetgeving* (hukum dasar memberikan perlindungan sosial secara husus yang menjadi sumber hukum dari semua peraturan perundang-undangan dalam urusan sosial).
2. *Ze scheppen en plicht Voor de overhead om zodanige voorzieningen te treffen dat de matschappelijke ziveel nogelijk in overseen stemming is met wat de sociale gronrechten de burger goegen teverzaakeren* (Mewajibkan pemerintah untuk mengadakan segala kebutuhan rakyat dalam berbagai hak yang benar-benar nyata sesuai dengan cita-cita dalam Undang-undang Dasar).
3. *Ze stimuleren tot niuwe voorzieningen waar nit rechter voor burger kunnen voortvloeien* (Undang-undang harus memacu atau membangkitkan pengadaan jaminan sosial yang baru untuk mendorong pemberdayaan hak-hak rakyat).
4. *Ze vorman een uitgangspuht voor de gedachtenwisseling nissen regering eb parlement over de mate en het tempo waarin en de wijze waarop en uitvoering aan deze rechten zal moeten warden gegeren* (Dalam berbagai hak yang tidak bertentangan dengan Undang-undang Dasar terlebih dahulu harus dikonsultasikan

---

<sup>61</sup> P. de Haan, et.al., *Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat*, Deel I, Ontwikellng Organisatie, Instrumentarium, Keuwer-Deventer, 1986, hal. 15.

dengan parlemen).<sup>62</sup>

Secara historis, konsepsi negara hukum itu mengalami perkembangan dari model *legal state* menjadi *welfare state*. *Legal state* atau negara hukum klasik memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a) *Staatsonthouding*, yakni pembatasan peranan negara dan pemerintah dalam bidang politik yang bertumpu pada dalil “*The least government is the best government*”, dalam arti pemerintah yang paling sedikit intervensinya dalam kehidupan warga negara adalah sebagai pemerintahan yang terbaik, dan dalil “*laissez faire, laissez aller*” dalam bidang ekonomi yang melarang negara dan penerintah mencampuri kehidupan ekonomi masyarakat.
- b) Pemerintah atau eksekutif hanya menjalankan UU yang dibuat oleh legislatif; karena itu pemerintah berpegang teguh pada asas legalitas.
- c) Pemerintahan yang pasif sehingga model negara ini disebut *nachtwackersstaat* (negara pekerja malam) atau *nachtwachtersstaat* (negara penjaga malam).

Di Inggris dan Eropa Barat umumnya, pada saat yang sama berkembang juga negara kesejahteraan (*welfare state*).<sup>63</sup> *Welfare State* dari segi ekonomi berusaha untuk tetap melaksanakan kebaikan-kebaikan sistem kapitalisme pada satu pihak, dan pada pihak lain berusaha untuk melaksanakan kebaikan-kebaikan cita-cita sosialisme yang sekaligus berusaha untuk menghilangkan atau palingtidak mengurangi keburukan-keburukan sistem kapitalisme.

Sedangkan konsepsi *welfare state* atau negara hukum modern lahir menjelang Perang Dunia kedua, memiliki ciri-ciri

---

<sup>62</sup> *Ibid*, hal. 17.

<sup>63</sup> Soetrisno, *Welfare State dan Welfare Society Dalam Ekonomi Pancasila*, Yogyakarta, Badan Penelitian Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada, 1999, hal. 111.

sebagai berikut:

- a) *Stantsbemocienis*, yakni negara dan pemerintah dapat melakukan intervensi bagi kehidupan warga negara dalam rangka mewujudkan *bestuurszorg* atau kesejahteraan umum;
- b) Pemerintah dilekati dengan kewenangan di bidang legislasi atau kewenangan membuat peraturan perundang-undangan, terutama dalam mengurus dan mengatur urusan pemerintahan;
- c) Pemerintah terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat;
- d) Pemerintah dilekati dengan kewenangan yang luas atau *freies Ermessen*, yang kemudian melahirkan peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*).

Tugas pemerintah dalam negara kesejahteraan telah jauh berkembang, karena hampir setiap bidang kehidupan masyarakat diurus oleh pemerintah. Pembuat undang-undang terkadang sulit memprediksi kebutuhan-kebutuhan apa yang harus diatur di masa mendatang, sehingga perundang-undangan tidak dapat mengatur hak dan kewajiban serta kepentingan warga negara secara lengkap.

## **B. Relevansi Negara Hukum Dengan Peraturan Perundang-undangan**

Dalam perkembangan pemikiran tentang negara hukum, dikenal pula konsep negara hukum demokratis (*demokratische rechtsstaat*),<sup>64</sup> yakni suatu negara yang di dalamnya memuat

---

<sup>64</sup> Prinsip-prinsip negara hukum demokrasi: a. Prinsip-prinsip negara hukum: 1) Asas legalitas, 2) Perlindungan hak-hak asasi, 3) Pemerintah terikat pada hukum, 4) Paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum, 5) Pengawasan oleh hakim yang merdeka. b. Prinsip-prinsip demokrasi: 1) Perwakilan politik, 2) Pertanggungjawaban politik, 3) Pemencaran kewenangan, 4) Pengawasan terhadap pemerintahan, 5) Kejujuran dan keterbukaan pemerintahan, 6) rakyat diberi kemungkinan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*). Prinsip-prinsip ini disarikan dari J.B.J.M. ten Berge, *Besturen Door*

prinsip-prinsip negara hukum dan demokrasi, atau suatu negara yang mengupayakan terwujudnya prinsip-prinsip negara hukum yang dijalankan melalui mekanisme demokrasi atau melibatkan sebanyak mungkin partisipasi rakyat dalam penentuan berbagai kebijakan publik. Paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan, sebab pada akhirnya hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.

Pada abad ke 20 dan memasuki abad ke 21, diskursus tentang negara hukum ini paling banyak menyita perhatian. Menurut Budiono, pada babak sejarah sekarang adalah sukar untuk membayangkan negara tidak sebagai negara hukum. Setiap negara yang tidak mau dikucilkan dari pergaulan masyarakat internasional menjelang abad XXI paling sedikit secara formal akan memakmurkan dirinya sebagai negara hukum.<sup>65</sup> Dalam kaitan ini, A. Hamid S. Attamimi mengatakan bahwa dalam abad ke-20 ini hampir tidak ada satu negara pun yang menganggap sebagai negara modern tanpa menyebutkan dirinya “negara berdasar atas hukum”.<sup>66</sup> Kehadiran negara hukum yang bersifat demokratis dan mengusahakan keadilan sosial dianggap sebagai suatu keharusan yang tidak dapat ditawar-tawar lagi.<sup>67</sup> Agaknya

---

*de Overheid*, W.E.J.Tjeenk Willink, Deventer, 1996, h. 34-38, lihat juga rumusan yang hampir senada, H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Adm ini stratief Recht*, Uitgeverij Lemma BV. Utrecht, 1995, h. 41-49, bandingkan juga dengan F.A.M. Stroink en J.G. Steenbeck, *Inleiding in Het Staats-en Adm ini stratief Recht*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1985, h. 32

<sup>65</sup> Budiono Kusumohamidjojo, *Ketertiban yang Adil*, Problematika Filsafat Hukum, Jakarta, Grasindo, 1990, hal. 163.

<sup>66</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Der Rechtsstaat Republik Indonesia dan Perspektifnya menurut Pancasila dan UUD 1945*, Makalah pada Seminar Sehari dalam Rangka Dies Natalis Universitas 17 Agustus Jakarta, Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus, Jakarta, 9 Juli 1994, h. 6.

<sup>67</sup> Franz Magnis Suseno, *Etika Politik Prinsi-prinsi Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: Gramedia, 1988, h. 281

konsepsi negara hukum bukan saja telah menjadi alternatif paling ampuh dalam menangkal penyalahgunaan kekuasaan dan sebagai upaya untuk melenyapkan atau sekurang-kurangnya meminimalisir pelanggaran hak asasi manusia oleh pemegang kekuasaan, tetapi juga sebagai alasan untuk dapat terlibat dalam pergaulan internasional.

Menurut SF Marbun sebagaimana dikutip Ni'matul Huda,<sup>68</sup> dinyatakan bahwa di negara-negara Eropa Kontinental, konsepsi negara hukum mengalami perkembangan yang cukup pesat, terutama perkembangan terhadap asas legalitas yang semula diartikan sebagai pemerintahan berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*) kemudian berkembang menjadi pemerintahan berdasarkan hukum (*rechtmatigheid van bestuur*). Terjadinya perkembangan konsepsi tersebut merupakan konsekuensi dari perkembangan konsepsi negara hukum materiil sehingga pemerintah disertai tugas dan tanggung jawab yang semakin berat dan besar untuk meningkatkan kesejahteraan warganya. Namun pemerintah diberikan pula ruang gerak yang semakin longgar, yang cenderung melahirkan pemerintahan bebas (*vrij bestuur*) disertai ruang kebijaksanaan yang longgar berupa *freies ermessen*.

Untuk menghindari penggunaan kewenangan bebas (*vrij bestuur*) dan wewenang kebijaksanaan (*freies ermessen*) yang disalahgunakan dan agar tetap berada dalam batas-batas hukum, maka kehadiran dan peranan hukum administrasi negara menjadi semakin penting dalam penyelenggaraan pemerintah. Salah satu asas penting dari negara hukum adalah asas legalitas. Substansi dari asas ini adalah menghendaki agar setiap tindakan badan/pejabat administrasi berdasarkan undang-undang. Tanpa

---

<sup>68</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, 2005, hal. 77.

dasar undang-undang, badan/pejabat administrasi negara tidak berwenang melakukan suatu tindakan yang dapat mengubah atau mempengaruhi keadaan hukum warga masyarakat.

Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan gagasan negara hukum. Gagasan demokrasi menuntut agar setiap bentuk undang-undang dan berbagai keputusan mendapat persetujuan dari wakil rakyat dan lebih banyak memperhatikan kepentingan rakyat. Sedangkan gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan pada undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat yang tertuang dalam undang-undang. Sjachran Basah berpendapat bahwa asas legalitas berarti upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar yang sifat hakikatnya konstitutif.

Dalam konstitusi ditegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum (*Rechtsstaat*), bukan negara kekuasaan (*Machtsstaat*). Di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-undang Dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa. Dalam paham negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Karena itu, sesungguhnya yang memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri sesuai dengan prinsip *the Rule of Law*,

*and not of Man*, yang sejalan dengan pengertian *nomocratie*, yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum, *nomos*.

Dalam paham negara hukum yang demikian, harus diadakan jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Karena prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri pada pokoknya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*demokratische rechtsstaat*). Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Prinsip negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-undang Dasar. Karena itu perlu ditegaskan pula bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat yang dilakukan menurut Undang-undang Dasar (*constitutional democracy*) yang diimbangi dengan penegasan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokratis (*demokratische rechtsstaat*).

### **C. Unsur-Unsur Negara Hukum**

Ide negara hukum sesungguhnya telah lama dikembangkan oleh para filsuf zaman Yunani Kuno. Plato, pada awalnya dalam *the Republic* berpendapat bahwa adalah mungkin mewujudkan negara ideal untuk mencapai kebaikan yang berintikan kebaikan. Untuk itu kekuasaan harus dipegang oleh orang yang mengetahui kebaikan, yaitu seorang filosof (*the philosophe king*). Namun dalam bukunya *the Statesman* dan *the Law*, Plato menyatakan bahwa yang dapat diwujudkan adalah bentuk paling baik kedua (*the second best*) yang menempatkan supremasi hukum. Pemerintahan yang mampu mencegah kemerosotan kekuasaan seseorang adalah

pemerintahan oleh hukum.<sup>69</sup>

Ide negara hukum, selain terkait dengan konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law*, juga berkaitan dengan konsep *nomocracy* yang berasal dari kata *nomos* dan *cratos*. *Nomos* berarti norma, sedangkan *cratos* adalah kekuasaan. Istilah ini berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi. Dalam istilah Inggris yang dikembangkan oleh A.V. Dicey, hal itu dapat dikaitkan dengan prinsip “*rule of law*” yang berkembang di Amerika Serikat menjadi jargon “*the Rule of Law, and not of Man*”. Dalam pengertian ini, yang dianggap sebagai pemimpin adalah hukum itu sendiri, bukan orang<sup>70</sup>. Dalam buku Plato berjudul *Nomoi* yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan judul *The Laws*, jelas tergambar bagaimana ide nomokrasi itu sesungguhnya telah sejak lama dikembangkan dari zaman Yunani Kuno.<sup>71</sup>

Pada zaman modern, konsep Negara hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu “*rechtsstaat*”. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan “*The Rule of Law*”.

Seorang filsuf Belanda mengemukakan ada 4 (empat) unsur utama dari negara hukum, kemudian dari unsur-unsur utama tersebut terdapat unsur turunannya. Unsur-unsur dimaksud adalah<sup>72</sup> :

---

<sup>69</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Jakarta, Konstitusi Press, 2006, hal. 147.

<sup>70</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, , 2006, hal. 151.

<sup>71</sup> Plato, *The Laws*, Penguin Classic, Edisi Tahun 1986, Diterjemahkan dan diberi Kata Pengantar oleh Trevor J. Saunders.

<sup>72</sup> Scheltema, *The Rechtsstaat Herdachte*, Seperti Dikutip dari Azhari, *Negara Hukum Indonesia*, Jakarta, UI Press, 1995, hal. 50.

- a. Adanya kepastian hukum, yang terdiri dari :
  1. Asas legalitas;
  2. Undang-undang mengatur tindakan yang berwenang sedemikian rupa, sehingga setiap warga negara mengetahui apa yang dapat diharapkan;
  3. Undang-undang tidak berlaku surut;
  4. Jaminan hak asasi dalam undang-undang;
  5. Pengadilan yang bebas dari pengaruh kekuasaan lain.
- b. Asas persamaan, dengan unsur turunannya :
  1. Tindakan penguasa diatur dalam undang-undang dalam arti materiil;
  2. Ada pemisahan kekuasaan.
- c. Asas demokrasi, terdiri dari :
  1. Hak untuk dipilih dan memilih bagi warga negara;
  2. Peraturan yang ditetapkan oleh parlemen untuk badan yang berwenang;
  3. Parlemen mengawasi tindakan pemerintah.
- d. Asas pemerintah untuk rakyat, unsur turunannya adalah :
  1. Hak asasi dijamin dengan Undang-undang Dasar;
  2. Pemerintahan yang efektif dan efisien.

Dalam rumusan Stahl, suatu negara dikategorikan sebagai negara hukum jika terdapat unsur-unsur sebagai berikut:

- (a) Adanya pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
- (b) Untuk melindungi hak asasi tersebut, maka penyelenggara negara harus berdasarkan teori Trias Politica;
- (c) Pemerintah menjalankan tugasnya berdasarkan atas undang-undang (*wetmatigheid bestuur*);
- (d) Apabila pemerintah dalam menjalankan tugasnya yang berdsarkan undang-undang, tapi masih melanggar hak asasi

(akibat campur tangan pemerintah dalam kehidupan warga negara), maka harus ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.<sup>73</sup>

Sedangkan dalam rumusan A.V. Dicey, unsur-unsur negara hukum itu adalah sebagai berikut:

- (a) Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*); tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum. Dalam konsep ini, hukum menduduki posisi tertinggi. Kekuasaan harus tunduk pada hukum bukan sebaliknya hukum tunduk pada kekuasaan. Hukum dijadikan alat untuk membenarkan kekuasaan dan menjadi tujuan untuk melindungi kepentingan rakyat.
- (b) Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun untuk pejabat. Kedudukan penguasa dengan rakyat di mata hukum adalah sama (sederajat), yang membedakan hanyalah fungsinya. Pemerintah berfungsi mengatur, sedangkan rakyat sebagai pihak yang diatur. Pada prinsipnya, baik yang mengatur maupun yang diatur pedomannya satu, yaitu undang-undang. Dalam prinsip ini, tidak ada tempat bagi *backing* yang salah, melainkan undang-undang merupakan *backing* terhadap yang benar.
- (c) Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh Undang-undang Dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.<sup>74</sup> *Human rights* meliputi tiga hal pokok, yaitu :

1. *The rights to personal freedom*, yaitu hak untuk melakukan sesuatu yang dianggap baik bagi dirinya tanpa merugikan

---

<sup>73</sup> Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Bandung, Alumni, 1993, hal. 13. Lihat Pula Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia, 1982, hal. 57-58.

<sup>74</sup> Miriam Budiardjo, *Ibid*, hal. 58.

orang lain.

2. *The rights to freedom of discussion*, yaitu hak untuk mengemukakan pendapat dan mengkritik, dengan ketentuan yang bersangkutan juga harus bersedia mendengarkan orang lain dan bersedia menerima kritikan orang lain.
3. *The rights to public meeting*, kebebasan ini harus dibatasi jangan sampai menimbulkan kekacauan atau memprovokasi.

Kempat prinsip *rechtsstaat* yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut di atas, pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip *Rule of Law* yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri negara hukum moderna di zaman sekarang. Bahkan oleh *The International Commission of Jurists*, prinsip-prinsip negara hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) yang pada zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting negara hukum menurut *The International Commission of Jurists* itu adalah :

1. Negara harus tunduk pada hukum;
2. Pemerintah menghormati hak-hak individu;
3. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Konsepsi negara hukum, muncul dan berkembang sejalan dengan perkembangan pemikiran umat manusia. Kemudian konsepsi negara hukum itu mengalami modifikasi dan penyempurnaan sehingga unsur-unsurnya dapat dilihat sebagaimana tersebut di bawah ini :

- 1) Sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat.

- 2) Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan.
- 3) Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara).
- 4) Adanya pembagian kekuasaan dalam negara.
- 5) Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke ivnirole*) yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh eksekutif.
- 6) Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah.
- 7) Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumberdaya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.

Utrecht membedakan antara negara hukum formil atau negara hukum klasik dengan negara hukum materiel atau negara hukum modern.<sup>75</sup> Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu negara hukum materiel yang lebih mutahir mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya. Karena itu, Wolfgang Friedman dalam bukunya *Law in a Changing Society* membedakan antara *rule of law* dalam arti formil yaitu dalam arti *organized public power*, dan *rule of law* dalam arti materiel yaitu *the rule of just law*. Pembedaan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum itu, keadilan tidak serta merta akan

---

<sup>75</sup> Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta, Ichtiar, 1962, hal. 9.

terwujud secara substantiv, terutama karena pengertian orang mengenai hukum itu sendiri dapat dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan dapat pula dipengaruhi oleh aliran pikiran hukum materiel. Jika hukum dipahami secara kaku dan sempit dalam arti perundang-undangan semata, niscaya pengertian negara hukum yang dikembangkan juga bersifat sempit dan terbatas serta belum tentu menjamin keadilan substantiv. Karena itu, di samping istilah *the rule of law* oleh Friedman juga dikembangkan istilah *the rule of just law* untuk memastikan bahwa dalam pengertian tentang *the rule of law* tercakup pengertian keadilan yang lebih essential daripada sekedar memfungsikan peraturan perundang-undangan dalam arti sempit. Kalaupun istilah yang digunakan tetap *the rule of law*, pengertian yang bersifat luas itulah yang diharapkan dicakup dalam istilah *the rule of law* yang digunakan untuk menyebut konsepsi tentang negara hukum pada zaman sekarang.

Dari uraian di atas, kiranya dapat dirumuskan kembali adanya dua belas prinsip pokok negara hukum yang berlaku di zaman sekarang. Kedua belas prinsip pokok itu merupakan pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai negara hukum (*The Rule of Law* atau *Rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya. Prinsip-prinsip dimaksud antara lain :

1. Supremasi hukum;
2. Persamaan dalam hukum;
3. Asas legalitas;
4. Pembatasan kekuasaan;
5. Organ-organ eksekutif independen;
6. Peradilan bebas dan tidak memihak
7. Peradilan Tata Usaha Negara;

8. Peradilan Tata Negara;
9. Perlindungan Hak Asasi Manusia;
10. Bersifat Demokratis
11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara;
12. Transparansi dan kontrol sosial.<sup>76</sup>

#### **D. Bentuk Negara Hukum Indonesia**

Dalam kepustakaan Indonesia, istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat*.<sup>77</sup> Istilah *rechtsstaat* mulai populer di Eropa sejak abad XIX meskipun pemikiran tentang itu sudah ada sejak lama. Istilah *the rule of law* mulai populer dengan terbitnya sebuah buku dari Albert Venn Dicey tahun 1885 dengan judul *Introduction to the study of law of the Constitution*.<sup>78</sup>

Konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sedangkan konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner. Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*, sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut *common law*. Karakteristik *civil law* adalah administratif, sedangkan karakteristik *common law* adalah judicial.<sup>79</sup>

Dalam pandangan Wirjono Prodjodikoro<sup>80</sup>, negara hukum berarti suatu negara yang di dalam wilayahnya adalah :

1. Semua alat-alat perlengkapan negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakannya, baik

---

<sup>76</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, *Op.Cit*, hal. 154-162.

<sup>77</sup> Padmo wahjono, *Ilmu Negara Suatu Sistematika dan Penjelasan 14 Teori Ilmu Negara dari Jellinek*, Jakarta, Melati Studi Group, 1997, hal. 30.

<sup>78</sup> Ni'matul Huda, *Op.Cit*, hal. 73.

<sup>79</sup> Philipus M. Hadjon, *Op.Cit*, hal. 72.

<sup>80</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*, Bandung, Eresco, 1971, hal. 38.

- terhadap para warga negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing, tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku;
2. Semua orang dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan hukum yang berlaku.

Undang-undang Dasar 1945 termasuk salah satu dokumen konstitusi yang paling singkat dibandingkan dengan konstitusi negara lain. Meskipun Undang-undang Dasar 1945 merupakan naskah konstitusi yang singkat, negara yang hendak dijelmakannya secara normatif memenuhi syarat-syarat sebuah negara hukum. Bahkan penjelasan umum UUD dengan tegas mengatakan bahwa negara Indonesia berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*Machtsstaat*). Pemerintah berdasarkan sistem konstitusional dan bukan berdasarkan atas absolutisme.<sup>81</sup>

Paham negara hukum mengandung makna adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-undang Dasar, adanya jaminan hak asasi manusia dalam Undang-undang Dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi, karena prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri pada pokoknya berasal dari kedaulatan rakyat. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka. Prinsip negara hukum

---

<sup>81</sup> Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Gema Insani Press, 1996, hal. 40-41.

tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-undang Dasar.

Negara hukum dalam pengertian modern sekarang, tentu tidak dapat dibatasi dengan asas legalitas yang kaku, dalam arti penyelenggara negara hanya dapat bertindak berdasarkan aturan-aturan hukum yang tegas, yaitu aturan-aturan yang telah ada sebelum tindakan itu dilakukan Untuk menjalankan tugasnya dengan sempurna, para penyelenggara negara memerlukan keleluasaan bertindak berdasarkan kepentingan umum, tentunya dengan memperhatikan asas-asas hukum yang berlaku.<sup>82</sup>

Dasar konstitusional bahwa Indonesia merupakan negara hukum terdapat dalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945<sup>83</sup>. Sebelum amandemen, pernyataan Indonesia sebagai negara hukum ditemukan dalam penjelasan UUD 1945. Dilihat dari segi bentuk negara dan sistem penyelenggaraan pemerintahan, Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut desentralisasi<sup>84</sup>. Sistem desentralisasi mengatur bahwa penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya dilaksanakan oleh pemerintah pusat, tetapi dilaksanakan juga oleh satuan pemerintahan daerah. Di samping itu, Indonesia merupakan negara yang menganut ajaran negara kesejahteraan (*welfare state*) dan dapat dikategorikan sebagai negara hukum demokratis.<sup>85</sup>

Dengan merujuk pada unsur-unsur negara hukum, berikut

---

<sup>82</sup> Sudargo Gautama, *Op.Cit.*, hal. 8-11.

<sup>83</sup> Undang-undang Dasar 1945 Setelah Amandemen Keempat Tahun 2002, Bandung, Pustaka Setia, 2002, hal. 214.

<sup>84</sup> Dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 disebutkan, “ Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik”, dan dalam Pasal 18 ayat (1) ditegaskan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

<sup>85</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara pusat dan daaerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi, Bandung, Universitas Padjadjaran, 1990, hal. 245.

ini ditampilkan beberapa ketentuan konstitusional negara hukum Indonesia yang menganut desentralisasi dan berorientasi pada kesejahteraan. *Pertama*, pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia sebagaimana terdapat dalam Pasal 28 A sampai 28 UUD 1945; *Kedua*, pemencaran kekuasaan negara yang berbentuk pemencaran dan pembagian kekuasaan secara horizontal dan vertikal. Pemencaran dan pembagian kekuasaan secara horizontal tampak pada pembentukan dan pemberian kekuasaan kepada DPR (Pasal 19, 20, 21, 22 UUD 1945), kekuasaan Presiden (Pasal 4 sampai Pasal 15 UUD 1945), kekuasaan kehakiman (Pasal 24 UUD 1945), dan beberapa supra struktur politik lainnya. Pemencaran dan pembagian kekuasaan secara vertical muncul dalam wujud desentralisasi, yaitu dengan pembentukan dan pemberian kewenangan kepada satuan pemerintahan daerah (Pasal 18 UUD 1945). Menurut Bagir Manan, pemencaran kekuasaan menurut desentralisasi adalah pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab antara badan-badan kenegaraan, yaitu antara negara dan satuan daerah pemerintahan lebih rendah yang sama-sama sebagai badan publik<sup>86</sup>; *Ketiga*, prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan melalui Undang-undang Dasar”, *Keempat*, penyelenggaraan negara dan pemerintahan berdasarkan atas hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, *Kelima*, pengawasan oleh hakim yang merdeka, yang merupakan implementasi dari Pasal 24 UUD 1945 dan beberapa undang-undang organik tentang kekuasaan kehakiman dan lembaga-lembaga peradilan; *Keenam*, pemilihan umum yang dilakukan secara periodek, *Ketujuh*, tersedianya tempat pengaduan bagi rakyat atas tindakan

---

<sup>86</sup> *Ibid*, hal. 246

pemerintah yang merugikan warga negara, yakni upaya administratif, PTUN, dan Komisi Ombudsman.

Dasar konstitusional bahwa Indonesia adalah negara kesejahteraan, diisyaratkan dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945 mengenai tujuan negara, yang mengisyaratkan konsep *welfare state* Indonesia, yaitu "... Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta dalam melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial..."<sup>87</sup>

Berdasarkan kutipan alinea keempat pembukaan UUD 1945 tersebut, dapat disimpulkan bahwa tugas pokok negara Indonesia sebagai negara kesejahteraan, tidak jauh berbeda dengan negara kesejahteraan pada umumnya.. Pemerintah Indonesia sebagai suatu *welfare state* dituntut memainkan peranan yang luas dan aktif, karena ruang lingkup urusan kesejahteraan rakyat semakin meluas dan mencakup bermacam-macam segi kehidupan. Lemaire menyebut tugas pemerintah seperti itu sebagai *Bestuurzorg* atau *service public* atau penyelenggaraan kesejahteraan umum yang dilakukan oleh pemerintah.

Dalam hal ini, kewajiban bagi pemerintah Indonesia itu tidak semata-mata melaksanakan tugas di bidang pemerintahan saja, tetapi melaksanakan juga kesejahteraan sosial atau untuk menciptakan masyarakat adil dan makmur<sup>88</sup>. Di samping itu, terdapat pula kewajiban negara dan pemerintah untuk mengatur

---

<sup>87</sup> Undang-undang dasar 1945 Setelah Amandemen Keempat, Op.Cit, hal. 14.

<sup>88</sup> Tahir Azhari, *Negara Hukum*, Jakarta, Bulan Bintang, 1992, hal. 145. Lihat Pula Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara*, Bandung, Alumni, 1985, hal. 2-3.

dan mengelola perekonomian, cabang-cabang produksi, dan kekayaan alam dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial, memelihara fakir miskin dan anak-anak terlantar, serta memberikan jaminan sosial dan kesehatan bagi warga negara, seperti yang ditentukan dalam Bab XIV Pasal 33 dan Pasal 34 UUD 1945.

Berbeda dengan kemunculan konsep *welfare state* di negara-negara Eropa yang lahir sebagai reaksi atas kegagalan *legal state* atau muncul dari proses kesejarahan, konsep *welfare state* Indonesia muncul bersamaan dengan lahirnya Indonesia. Sejak awal kelahirannya, Indonesia ditempatkan sebagai negara yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan sosial, sebagaimana disebutkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Menurut Tahir Azhary, jika di Barat negara kesejahteraan baru dikenal sekitar tahun 1960, maka bangsa Indonesia sudah merumuskannya pada tahun 1945 oleh Soepomo Bapak Konstitusi Indonesia<sup>89</sup>. Pemikiran mengenai *welfare state* Indonesia muncul pada saat perumusan UUD 1945. Moh. Yamin mengatakan, "... bahwa negara yang akan dibentuk ini hanya semata-mata untuk seluruh rakyat, untuk kepentingan seluruh bangsa yang akan berdiri kuat di dalam negara yang menjadi kepunyaannya". Lebih lanjut disebutkan, "Kesejahteraan rakyat yang menjadi dasar dan tujuan negara Indonesia merdeka ialah pada ringkasnya keadilan masyarakat atau keadilan sosial".<sup>90</sup> Menurut Hamid S. Attamimi, bahwa negara Indonesia memang sejak didirikan bertekad menetapkan dirinya sebagai negara yang berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*). Bahkan *Rechtsstaat* Indonesia itu ialah *Rechtsstaat* yang memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh

---

<sup>89</sup> Azhar, *Op.Cit*, hal. 145i

<sup>90</sup> *Ibid*, hal. 69.

rakyat Indonesia. *Rechtsstaat* itu ialah *Rechtsstaat* yang material, yang sosial, yang oleh Bung Hatta disebut negara Pengurus, suatu terjemahan dari *verzorgingsstaat*.<sup>91</sup>

Konsepsi negara hukum yang dulu dikesankan menganut *rechtsstaat* sekarang dinetralkan menjadi negara hukum saja, tanpa label *rechtsstaat* yang diletakkan di dalam kurung. Dengan demikian, politik hukum tentang konsepsi negara hukum menganut unsur-unsur yang baik dari *rechtsstaat* dan *the rule of law*, bahkan sistem hukum lain sekaligus.<sup>92</sup>

Apabila diteliti, UUD 1945 (sebelum amandemen), akan ditemukan unsur-unsur negara hukum tersebut di dalamnya, antara lain : *pertama*, prinsip kedaulatan rakyat (Pasal 1 ayat 2), *kedua*, pemerintahan berdasarkan konstitusi (penjelasan UUD 1945), *ketiga*, jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (Pasal 27, 28, 29, 31), *keempat*, pembagian kekuasaan (Pasal 2, 4, 16, 19), *kelima*, pengawasan peradilan (Pasal 24), *keenam*, partisipasi warga negara (Pasal 28), *ketujuh*, sistem perekonomian (Pasal 33).

Eksistensi Indonesia sebagai negara hukum secara tegas disebutkan dalam penjelasan UUD 1945 (sebelum amandemen) Pasal 1 ayat (3) : Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*). Indikasi bahwa Indonesia menganut konsepsi *Welfare State* terdapat pada kewajiban pemerintah untuk mewujudkan tujuan-tujuan negara, sebagaimana yang termuat dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yang berbunyi : Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan

---

<sup>91</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia, Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia yang menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman*, Makalah pada Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 25 April 1992, hal.7.

<sup>92</sup> Moh. Mahfud MD., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta, Pustaka LP3ES Indonesia, 2007, hal. 50-51.

kehidupan bangsa, dan melaksanakan ketertiban dunia”. Tujuan-tujuan ini diupayakan perwujudannya melalui pembangunan yang dilakukan secara bertahap dan berkesinambungan dalam program jangka pendek, menengah, dan panjang.

Setiap negara di dunia mempunyai tata nilai yang hidup dan berakar pada bangsa itu dalam berbagai ideologi yang dianutnya. Demikian pula dengan bangsa Indonesia, yang terdiri dari berbagai suku bangsa, adat, kebudayaan, keragaman bahasa, struktur masyarakat dan agama. Kenyataan bahwa di Indonesia mengenal beberapa sistem hukum yang berlaku, yaitu sistem hukum tertulis, sistem hukum tidak tertulis dan hukum agama. Semua sistem-sistem hukum itu bertujuan untuk mengatur kehidupan dan pergaulan masyarakat Indonesia kearah ketertiban sehingga tercapai kesejahteraan dan keadilan.

Dalam negara hukum Indonesia yang berkarakter Pancasila, maka semua aparat pemerintah/negara termasuk juga warga negara berpedoman pada supremasi hukum. Fakta-fakta dan hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat Indonesia menggambarkan bahwa makna hukum di Indonesia adalah keseluruhan ketentuan hidup, yang tertulis maupun tidak tertulis, sebagai perintah yang bersumber dari hati nurani manusia, yang bertujuan untuk mencapai kebahagiaan, kepastian dan keadilan.

Idealitas negara berdasarkan hukum ini, pada dataran implementasi memiliki karakteristik yang beragam sesuai dengan muatan lokal, falsafah bangsa, ideologi negara dan latar belakang historis masing-masing negara. Oleh karena itu, secara historis dan praktis, konsep negara hukum muncul dalam berbagai model, seperti negara hukum menurut Qur'an dan Sunnah atau nomokrasi Islam, negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang dinamakan *rechtsstaat*, negara hukum menurut

konsep Anglo-Saxon (*rule of law*), konsep *Socialist Legality*, dan konsep negara hukum Pancasila.

Menurut Philipus M. Hadjon<sup>93</sup>, karakteristik negara hukum Pancasila tampak pada unsur-unsur yang ada dalam negara Indonesia, antara lain :

1. Keserasian hubungan antar pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan.
2. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negar.
3. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir.
4. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Sedangkan Tahir Azhari<sup>94</sup> menyatakan bahwa negara hukum Indonesia memiliki cirri-ciri sebagai berikut :

1. Ada hubungan yang erat antara agama dan negara.
2. Bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa.
3. Kebebasan beragama dalam arti positif.
4. Ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang.
5. Asas kekeluargaan dan krukunan.

Dari uraian di atas, terdapat perbedaan pandangan dari kedua pakar hukum. Hal ini lebih disebabkan oleh perbedaan titik pandang. Tahir azhary melihatnya dari hubungan antara agama dan negara, sedangkan Philipus M. Hadjon memandangnya dari aspek perlindungan hukum bagi rakyat. Namun demikian, unsur-unsur yang dikemukakan oleh kedua pakar sesungguhnya terdapat dalam konsep negara hukum Indonesia. Artinya, unsur-unsur yang dikemukakan keduanya saling melengkapi.

Penegasan Indonesia adalah negara hukum yang selama ini diatur dalam penjelasan UUD 1945 dengan kalimat “Indonesia

---

<sup>93</sup> Philipus M. Hadjon, *Op.Cit*, hal. 74.

<sup>94</sup> Tahir Azhari, *Negara Hukum, Op.Cit*, hal.72.

ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*)...”, dalam Perubahan UUD 1945 pernyataan prinsip negara hukum itu penuangannya di dalam konstitusi dipindahkan ke dalam Pasal 1 ayat (3) dengan kalimat yang netral, yaitu : “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Konsekuensi ketentuan ini adalah bahwa setiap sikap, kebijakan, dan perilaku alat negara dan penduduk harus berdasar dan sesuai dengan hukum.

Penetralan kalimat ini bukan tidak penting karena di dalamnya terkandung konsep prismatik tentang negara hukum, yakni penggabungan unsur-unsur baik dari berbagai konsep yang berbeda ke dalam satu konsep yang menyatu (integratif) yang implementasinya disesuaikan dengan tuntutan perkembangan. Dalam konteks ini, konsep negara hukum Indonesia menerima prinsip kepastian hukum di dalam *rechtsstaat* sekaligus prinsip rasa keadilan di dalam *rule of law* serta nilai spiritual dari hukum agama. Hukum agama dan segala ketentuan proseduralnya (*rechtsstaat*) diterima di dalam negara hukum Indonesia tetapi semua itu harus diletakkan dalam rangka menegakkan keadilan (*the rule of law*); ketentuan-ketentuan tertulis yang menghalangi keadilan dapat ditinggalkan. Penguatan dari konsepsi ini adalah penyebutan di dalam fungsi kekuasaan kehakiman untuk menegakkan hukum dan keadilan seperti tertulis pada pasal 24 ayat (1) serta penegasan di dalam pasal 28D ayat (1) tentang hak memperoleh kepastian hukum yang adil dan pasal 28H bahwa hukum harus dibangun berdasarkan keadilan dan kemanfaatan.<sup>95</sup>

Berdasarkan konsepsi di atas, maka di dalam negara hukum, hukumlah yang merupakan pemegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Dalam paham negara hukum harus dibuat jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan

---

<sup>95</sup> Moh. Mahfud MD, *Op.Cit*, hal. 51.

ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Oleh karena itu, prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri pada dasarnya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*demokratische rechtsstaat*). Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Prinsip negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-undang Dasar. Karena itu perlu ditegaskan pula bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat yang dilakukan menurut Undang-undang Dasar (*constitutional democracy*) yang diimbangi dengan penegasan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokratis (*demokratische rechtsstaat*).

Dalam suatu negara hukum setiap penyelenggaraan negara baik melalui lembaga-lembaga negara yang telah terbagi secara horizontal maupun secara vertikal, semuanya harus menyelenggarakan kegiatannya berdasarkan aturan hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketentuan mendasar dari *rechtsstaat* adalah bahwa semua tindakan pemerintahan itu harus berdasarkan pada peraturan hukum yang berlaku.<sup>96</sup> Khusus dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam arti sempit atau dalam pengertian administrasi negara, prinsip ini dikenal dengan asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *wetmatigheid van bestuur*). Asas legalitas merupakan salah satu prinsip negara hukum yang sangat penting. Menurut Stout, asas legalitas menentukan bahwa pemerintahan tunduk pada undang-undang.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> Van der Pot dan Donner, *Op.Cit*, hal. 50.

<sup>97</sup> HD. Stout, *Op.Cit*, hal. 28

Sjachran Basah<sup>98</sup> mengatakan bahwa asas legalitas itu merupakan upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar, yang sifat hakikatnya konstitutif. Dengan berdasarkan pada asas legalitas, setiap aktifitas pemerintah itu memiliki legitimasi untuk mempengaruhi atau melakukan intervensi bagi kehidupan warga negara. Asas legalitas adalah penting untuk menilai apakah organ atau aparat pemerintahan itu benar-benar mempunyai kewenangan untuk melakukan tindakan itu, sebab kalau tidak, maka tindakan itu merupakan tindakan yang tidak sah.<sup>99</sup>

Meskipun demikian, tidak selalu setiap tindakan pemerintah tersedia peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Dapat terjadi, dalam kondisi tertentu terutama ketika pemerintah harus bertindak cepat untuk menyelesaikan persoalan konkrit dalam masyarakat, peraturan perundang-undangannya belum tersedia. Dalam kondisi seperti ini, kepada pemerintah diberikan kebebasan bertindak (*discretionary power*) melalui *freies ermessen*, yang diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.

*Freies Ermessen* ini menimbulkan implikasi dalam bidang legislasi bagi pemerintah, yaitu lahirnya hak inisiatif untuk membuat peraturan perundang-undangan yang sederajat dengan undang-undang tanpa persetujuan DPR, hak delegasi untuk membuat peraturan yang derajatnya di bawah undang-undang, dan *droit function* atau kewenangan menafsirkan sendiri aturan-

---

<sup>98</sup> Sjachran Basah, *Op.Cit*, hal. 2.

<sup>99</sup> Soehardjo, *Hukum Administrasi Negara Pokok-pokok Pengertian Serta Perkembangannya di Indonesia*, Semarang, Badan Penerbit UNDIP, 1991, hal. 28.

aturan yang masih bersifat enunsiatif. Menurut Bagir Manan, kewenangan pemerintah untuk membentuk peraturan perundang-undangan karena beberapa alasan, yaitu : *pertama*, paham pembagian kekuasaan yang menekankan pada perbedaan fungsi daripada pemisahan organ, karena itu fungsi pembentukan peraturan tidak harus terpisah dari fungsi penyelenggaraan pemerintahan; *kedua*, dalam negara kesejahteraan, pemerintah membutuhkan instrumen hukum untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum; *ketiga*, untuk menunjang perubahan masyarakat yang cepat serta mendorong administrasi negara berperan lebih besar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

*Freies Ermessen* merupakan konsekuensi logis dari konsepsi *welfare state*, akan tetapi dalam kerangka negara hukum, *freies ermessen* ini tidak dapat digunakan tanpa batas. Atas dasar itu, Sjachran Basah<sup>100</sup> mengemukakan unsur-unsur *freies ermessen* dalam suatu negara hukum sebagai berikut :

1. Ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas servis publik.
2. Merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara.
3. Sikap tindak ini dimungkinkan oleh hukum.
4. Sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri.
5. Sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba.
6. Sikap tindak itu dapat dipertanggungjawabkan, baik secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun secara hukum.

Negara hukum modern cenderung untuk menjadi negara hukum yang progresif untuk mewujudkan kesejahteraan umum yang datangnya selalu dari pihak negara dalam rangka

---

<sup>100</sup> Sjachran Basah, *Op.Cit*, hal. 3.

mewujudkan kesejahteraan umum, maka negara akan selalu aktif mengambil inisiatif untuk bertindak.<sup>101</sup>

Pada tipe negara kesejahteraan modern, maka pemerintah diberi kewajiban untuk turut serta dan aktif dalam pergaulan sosial ekonomi rakyatnya demi terwujudnya kesejahteraan bersama. Dengan demikian, pemerintah memerlukan ruang gerak yang lebih bebas agar dapat bertindak cepat, tepat, dan berfaedah atas inisiatif sendiri terhadap sesuatu yang peraturannya belum dibuat oleh pembuatan undang-undang atau yang telah dibuat tetapi peraturannya tidak konkret.<sup>102</sup>

Dalam praktik penyelenggaraan negara sering terjadi hal-hal yang tidak normal dalam menata kehidupan kenegaraan, dimana sistem hukum yang biasa digunakan tidak mampu mengakomodasi kepentingan negara sehingga memerlukan pengaturan tersendiri untuk menggerakkan fungsi-fungsi negara agar dapat berjalan secara efektif guna menjamin penghormatan kepada negara dan pemenuhan hak-hak dasar warga negara. Dengan demikian, penggunaan perangkat hukum biasa sejak semula haruslah mengantisipasi berbagai kemungkinan keadaan yang bersifat tidak normal agar negara dapat menjamin kelangsungan hidup berbangsa dan bernegara. Kondisi negara yang demikian dapat dikatakan dalam keadaan darurat dan untuk mengantisipasi keadaan tersebut harus dibentuk peraturan yang bersifat khusus.

Pemberlakuan suatu keadaan darurat di suatu negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial memberikan pembenaran kepada presiden untuk mengambil tindakan yang

---

<sup>101</sup> Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yogyakarta, Penerbit Genta Press, 2008, hal.118.

<sup>102</sup> Muin Fahmal, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Yogyakarta, Penerbit Total Media, 2008, hal.61.

diperlukan untuk mengatasi keadaan darurat tersebut dengan tetap memperhatikan peran DPR untuk :

1. Melakukan pengawasan yang ketat dalam menentukan adanya suatu keadaan darurat;
2. Membentuk kekuasaan untuk mengatasi keadaan darurat;
3. Memantau pelaksanaan kewenangan pemerintah untuk mengatasi keadaan yang tidak normal tersebut;
4. Menyelidiki berbagai penyimpangan kewenangan dalam keadaan darurat tersebut;
5. Apabila diperlukan menyatakan berakhirnya masa keadaan darurat atau meminta presiden untuk menyatakan mengakhiri keadaan darurat tersebut.<sup>103</sup>

Dalam Pasal 12 UUD 1945 diatur ketentuan untuk membentuk peraturan khusus, yang berbunyi bahwa Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dalam undang-undang. Selanjutnya, Pasal 22 UUD 1945 menentukan :

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti Undang-undang.
- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidang yang berikut.
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Berdasarkan ketentuan di atas, maka dapat diketahui adanya dua kategori dari keadaan darurat negara, yaitu keadaan bahaya dan hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Istilah keadaan bahaya menunjuk pada kondisi penekanan pada strukturnya, sedangkan dalam hal ikhawa kegentingan yang memaksa lebih menekankan

---

<sup>103</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, 2007, hal.80.

pada isinya. Penggunaan Pasal 12 UUD 1945 lebih berfokus pada kewenangan Presiden sebagai kepala negara untuk menyelamatkan bangsa dan negara, sedangkan penggunaan Pasal 22 UUD 1945 berada pada ranah pengaturan yaitu berkenaan dengan kewenangan Presiden untuk menetapkan Perppu dan lebih menekankan dari aspek internal negara berupa kebutuhan hukum yang bersifat mendesak<sup>104</sup>.

Menurut Jimly Asshiddiqie<sup>105</sup>, dalam konteks Negara Indonesia diperlkan beberapa syarat formil yang harus dipenuhi untuk pemberlakuan suatu keadaan darurat, yaitu :

1. Pernyataan belakunya keadaan darurat itu harus dituangkan dalam bentuk tertentu yaitu dengan Peraturan Presiden, sedangkan pengaturan materiil yang diperlukan dalam keadaan darurat tersebut dituangkan dalam bentuk Perppu sebagaimana dimaksud oleh UUD 1945.
2. Pejabat yang secara konstitusional berwenang untuk menetapkan dan mengatur keadaan darurat itu hanya Presiden, bukan pejabat yang lain.
3. Perpres dan Perppu n yang dimaksud di atas disahkan dan ditandatangani oleh Presiden serta diundangkan dalam Lembaran Negara sebagaimana mestinya.
4. Perppu hendaknya menentukan dengan jelas ketentuan-ketentuan undang-undang apa saja yang dikesampingkan oleh berlakunya Perppu tersebut.
5. Perpres yang dimaksud harus menentukan dengan jelas wilayah hukum berlakunya dalam wilayah Republik Indonesia.

---

<sup>104</sup> Putera Astomo, *Ilmu Perundang-undangan : Teori dan Praktek di Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Depok 2018, hal.63.

<sup>105</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.* hal.207.

6. Perpres dan Perppu tersebut harus menentukan dengan pasti lama berlakunya keadaan darurat tersebut.
7. Segera setelah diberlakukan Perppu harus diajukan kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan sebagaimana mestinya. Jika dalam masa sidang berikutnya DPR tidak atau belum menyatakan persetujuannya, maka Perppu harus dinyatakan dicabut oleh Presiden.

## **BAB IV**

### **ANALISIS ATAS PERPPU NOMOR 2 TAHUN 2020**

Pada tahun 2020 ini, dunia mengalami bencana pandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19). Penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) yang telah dinyatakan sebagai pandemi oleh Organisasi Kesehatan Dunia (World Health Organization) yang terjadi di sebagian besar negara-negara di seluruh dunia, termasuk di Indonesia, telah menimbulkan banyak korban jiwa dan menunjukkan peningkatan dari waktu ke waktu serta telah ditetapkan sebagai bencana nasional. Dalam rangka penanggulangan penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) sebagai bencana nasional perlu diambil kebijakan dan langkah-langkah luar biasa baik di tingkat pusat maupun daerah termasuk perlunya dilakukan penundaan tahapan pelaksanaan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota serentak tahun 2020 agar pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota tetap dapat berlangsung secara demokratis dan berkualitas serta untuk menjaga stabilitas politik dalam negeri.

Oleh karena itu, dalam bab ini penulis akan menyajikan hasil analisis terhadap beberapa pertanyaan penelitian yang meliputi: *pertama*, bagaimana legalitas pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 di Masa Pandemi Covid-19; *kedua*, bagaimana analisis yuridis normatif PERPPU No. 2 Tahun 2020; dan *ketiga*, bagaimana implikasi konstitusionalitas PERPPU Nomor 2 tahun 2020 terhadap Pilkada Serentak di Masa Pandemi covid-19.

## **A. Legalitas Pilkada Serentak 2020 di Masa Pandemi Covid-19**

Perppu Nomor 2 tahun 2020 ini selain memberikan sebuah legalitas atas pilkada, juga perppu akan memberikan kepastian hukum terhadap pelaksanaan pilkada dengan mempertimbangkan dan mengakomodir adanya penundaan pilkada pada tahun 2020 disebabkan oleh bencana nonalam yaitu pandemi Covid-19. Lahirnya PERPPU No. 2 tahun 2020 tidak serta merta diterima dan menjadi solusi atas penundaan pilkada yang berbarengan dengan Pandemi Covid-19 yang melanda hampir seluruh wilayah di Indonesia.

Secara substansi, Perppu Nomor 2 Tahun 2020 menjelaskan bahwa apabila sebagian wilayah pemilihan atau seluruh wilayah pemilihan terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, bencana nonalam, atau gangguan lain yang mengakibatkan sebagian tahapan pemilihan serentak tidak dapat dilaksanakan, sebagai gantinya dilakukan setelah penetapan penundaan dengan Keputusan KPU.

Selain berdasarkan alasan tersebut di atas, terdapat pertimbangan mengenai kegentingan yang memaksa sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009<sup>106</sup> yang di dalamnya memuat tentang persyaratan perlunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang apabila:

1. adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
2. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai;

---

<sup>106</sup>[https://mkri.id/public/content/persidangan/risalah/risalah\\_sidang\\_Perkara%20Nomor%20138.PUU-VII.2009,%2016%20November%202009.pdf](https://mkri.id/public/content/persidangan/risalah/risalah_sidang_Perkara%20Nomor%20138.PUU-VII.2009,%2016%20November%202009.pdf)

3. kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, dalam kegentingan yang memaksa, sesuai dengan ketentuan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Presiden berwenang menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Perubahan Ketiga 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 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 128, Presiden Joko Widodo (Jokowi) telah meneken Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota. Perppu yang diteken 4 Mei 2020 itu menjelaskan pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 ditunda hingga Desember 2020 karena bencana non-alam berupa wabah virus corona (Covid-19).

Berdasarkan penjelasan di atas, maka terdapat tiga pasal yang secara langsung berkaitan dengan pilkada di Masa Pandemi Covid-19, yaitu Pasal 120 ayat 1 dan 2, Pasal 122A ayat 1, 2 dan 3, dan Pasal 201A ayat 1, 2 dan 3. Pasal I 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5656) yang telah beberapa kali diubah dengan Undang-Undang:

- a. 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678);
- b. 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898), diubah sebagai berikut:

Ketentuan Pasal 120<sup>107</sup> diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

- (1) Dalam hal pada sebagian wilayah Pemilihan, seluruh wilayah Pemilihan, sebagian besar daerah, atau seluruh daerah terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, bencana non-alam, atau

---

<sup>107</sup><https://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/lt5eb2705a7021f/node/lt5209c0b79f64d/peraturan-pemerintah-pengganti-undang-undang-nomor-2-tahun-2020>

- gangguan lainnya yang mengakibatkan sebagian tahapan penyelenggaraan Pemilihan atau Pemilihan serentak tidak dapat dilaksanakan, dilakukan Pemilihan lanjutan atau Pemilihan serentak lanjutan.
- (2) Pelaksanaan Pemilihan lanjutan atau Pemilihan serentak lanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dimulai dari tahapan penyelenggaraan Pemilihan atau Pemilihan serentak yang terhenti.

Di antara Pasal 122 dan Pasal 123 disisipkan 1 (satu) pasal, yakni Pasal 122A yang berbunyi sebagai berikut:“

#### Pasal 122A

1. Pemilihan serentak lanjutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 120 dilaksanakan setelah penetapan penundaan tahapan pelaksanaan Pemilihan serentak dengan Keputusan KPU diterbitkan.
2. Penetapan penundaan tahapan pelaksanaan Pemilihan serentak serta pelaksanaan Pemilihan serentak lanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan atas persetujuan bersama antara KPU, Pemerintah, dan Dewan Perwakilan Rakyat.
3. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan waktu pelaksanaan Pemilihan serentak lanjutan 2/5.

Di antara Pasal 201 dan Pasal 202 disisipkan 1 (satu) pasal, yakni Pasal 201A yang berbunyi sebagai berikut<sup>108</sup>:

1. Pemungutan suara serentak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 201 ayat (6) ditunda karena terjadi bencana nonalam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 120 ayat (1).
2. Pemungutan suara serentak yang ditunda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan padabulan Desember 2020.
3. Dalam hal pemungutan suara serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak dapat dilaksanakan, pemungutan suara serentak ditunda dan dijadwalkan kembali segera setelah bencana non-alam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berakhir, melalui mekanisme sebagaimana dimaksud dalam Pasal 122A.

---

<sup>108</sup> Ibid...

Berdasarkan regulasi perundang-undangan di atas, maka KPU memiliki legalitas untuk memutuskan penundaan empat tahap pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota beberapa waktu yang lalu, dengan konsekuensi hukum ialah mengubah hari dan tanggal pemungutan suara. Ada tiga alternatif yang diusulkan oleh KPU kepada pemerintah atas penundaan pelaksanaan pilkada pada masa pandemi Covid-19, yaitu tetap pada September 2020, Desember 2020, dan Maret 2021. Dengan tiga skenario tersebut, Presiden – melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2020 yang ditanda-tangani 5 Mei 2020 – memilih Desember 2020 sebagai waktu pelaksanaan Pilkada Serentak<sup>109</sup>. Ada dua faktor yang dapat memungkinkan pilkada ditunda maupun dilanjutkan yaitu faktor pertama, perkiraan kapan pandemi virus korona itu akan selesai secara tuntas. Dan kedua, berapa lama waktu yang diperlukan semua pihak untuk menyesuaikan diri dengan situasi normal setelah beberapa bulan semua dilakukan di dan dari rumah. Dan berapa lama yang diperlukan untuk dapat melaksanakan peran seperti biasanya. Krisis bencana nonalam (pandemi virus korona) dapat dikatakan telah teratasi bila penularan virus korona berhenti (tidak ada lagi warga yang terkena virus korona), pasien positif virus korona mengalami kesembuhan tuntas. Upaya lanjutannya ialah untuk mencegah jangan sampai pasien yang sudah sembuh kembali terkena virus korona. Yang terakhir ini mungkin tidak lagi diperlukan bila sudah ditemukan vaksin antivirus korona dan dapat dilakukan vaksinasi secara besar-besaran. Tetapi, tidak ada yang tahu kapan vaksin itu ditemukan sehingga harus terdapat usaha lanjutan pencegahan tersebut.

---

<sup>109</sup> <https://mediaindonesia.com/read/detail/311895-konsekuensi-perppu-nomor-2-tahun-2020>

Dalam penjelasan UUD 1945, dapat diketahui bahwa pembukaan UUD 1945 mengandung empat pokok-pokok pikiran yang meliputi suasana kebatinan dari UUD Negara Republik Indonesia. Pokok-pokok pikiran ini merupakan cita-cita hukum bangsa Indonesia yang mendasari hukum dasar negara, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis<sup>110</sup>.

Empat pokok pikiran tersebut yaitu: Pertama, bahwa negara Indonesia adalah negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, serta mencakupi segala paham golongan dan paham perseorangan. Kedua, bahwa negara Indonesia hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh warganya. Ketiga, bahwa negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat. Negara dibentuk dan diselenggarakan berdasarkan kedaulatan rakyat yang juga disebut sebagai sistem demokrasi. Keempat, bahwa negara Indonesia adalah negara yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab<sup>111</sup>.

Keempat pokok pikiran tersebut jelas merupakan pancaran dari pandangan hidup dan dasar falsafah negara Pancasila. Dengan mengungkap keempat pokok pikiran ini, dapatlah digambarkan bahwa pembukaan UUD 1945 itu mengandung pandangan hidup bangsa Indonesia Pancasila<sup>112</sup>.

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip negara hukum yang sangat penting. Menurut Stout, asas legalitas menentukan bahwa pemerintahan tunduk pada undang-undang. Sjachran Basah mengatakan bahwa asas legalitas itu merupakan upaya

---

<sup>110</sup> Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, 2005, hal.71.

<sup>111</sup> Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Jakarta, Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Indonesia, 2006, hal.63-64.

<sup>112</sup> Azhary, Pancasila dan UUD 1945, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1985, hal.20-21

mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar, yang sifat hakikatnya konstitutif. Dengan berdasarkan pada asas legalitas, setiap aktifitas pemerintah itu memiliki legitimasi untuk mempengaruhi atau melakukan intervensi bagi kehidupan warga negara. Asas legalitas adalah penting untuk menilai apakah organ atau aparat pemerintahan itu benar-benar mempunyai kewenangan untuk melakukan tindakan itu, sebab kalau tidak, maka tindakan itu merupakan tindakan yang tidak sah.

Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan gagasan negara hukum. Gagasan demokrasi menuntut agar setiap bentuk undang-undang dan berbagai keputusan mendapat persetujuan dari wakil rakyat dan lebih banyak memperhatikan kepentingan rakyat. Sedangkan gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan pada undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat yang tertuang dalam undang-undang. Sjachran Basah berpendapat bahwa asas legalitas berarti upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar yang sifat hakikatnya konstitutif.

Dalam konstitusi ditegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum (Rechtsstaat), bukan negara kekuasaan (Machtsstaat). Di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-undang Dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak

yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa. Dalam paham negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Karena itu, sesungguhnya yang memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri sesuai dengan prinsip *the Rule of Law, and not of Man*, yang sejalan dengan pengertian *nomocratie*, yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum, *nomos*.

Hukum mempunyai posisi yang strategis di dalam konstelasi ketatanegaraan dan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 dinyatakan secara tegas bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Konsekuensi logis sebagai negara hukum tentu saja harus mampu mewujudkan supremasi hukum, sebagai salah satu prasyarat bagi suatu negara hukum. Realitas tersebut ditandai dengan harapan masyarakat yang menghendaki terciptanya persamaan di depan hukum (*equality before the law*), peradilan yang independen dan tidak memihak (*fair tribunal and independence of judiciary*). Hal ini telah ditegaskan pula dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 bahwa “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

Sebagai salah satu prasyarat penting dari sebuah negara hukum (*rechtstaat*) penegakan hukum (*Law enforcement*) merupakan titik awal dari suatu pembuktian sejauhmana hukum telah berfungsi dalam mengatur perjalanan dari sebuah negara. Hukum diletakkan sebagai pusat otoritatif yang menjadi rujukan

utama dalam mawadahi dan sekaligus menjembatani segala kepentingan<sup>113</sup>.

Berdasarkan teori efektivitas hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto, efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor. Pertama; faktor hukumnya sendiri (undang-undang). Kedua; faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum. Ketiga; faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum. Keempat; faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan. Kelima; faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup

Secara konseptual, inti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyelaraskan hubungan nilai-nilai yang terdapat dalam kaidah-kaidah hukum dengan pola perilaku dan tindakan di masyarakat dengan tujuan memelihara dan mempertahankan tata tertib dalam masyarakat. Dalam praktek, terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi upaya penegakan hukum yang merupakan esensi sekaligus tolok ukur dari penegakan hukum itu sendiri. Faktor-faktor dimaksud antara lain : faktor muatan hukumnya, budaya dan tipologi masyarakat, sarana dan fasilitas penunjang dan faktor yang tidak kalah pentingnya adalah faktor penegak hukum (aparatur).

## **B. Analisis Yuridis PERPPU Nomor 2 Tahun 2020**

Pada prinsipnya Perpu No. 2 Tahun 2020 ini adalah solusi alternatif yang kompromistik antara eksekutif (pemerintah), legislatif (Komisi II DPR RI), Menteri Dalam Negeri, Komisi

---

<sup>113</sup> Soerjono Soekanto. 2008. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. Hlm. 8

Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU RI), Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia (Bawaslu RI), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Republik Indonesia (DKPP RI) pada tanggal 14 April 2020. Perppu No. 2 Tahun 2020 adalah sebagai perubahan ketiga dari UU No. 1 Tahun 2015 yang terdiri dari 3 pasal perubahan yaitu Pasal 120, 122A, dan Pasal 201A. Secara normatif, Perppu No. 2 Tahun 2020 merupakan landasan formil terhadap penundaan Pilkada akibat adanya pandemi global yakni wabah *Corona Virus Disease* 2019 (covid-19). Perppu ini adalah sebagai bentuk regulasi terwujudnya suatu landasan yang konstitusional atas penundaan pelaksanaan Pilkada akibat covid-19 dengan tetap menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi.

Berdasarkan teori efektivitas hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto, efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor. Pertama; faktor hukumnya sendiri (undang-undang). Kedua; faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum. Ketiga; faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum. Keempat; faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan. Kelima; faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup<sup>114</sup>.

Melihat urgensi regulasi penundaan pilkada serentak pada tahun 2020 dengan lahirnya Perppu Nomor 2 tahun 2020, penulis sampaikan beberapa analisis yuridis normatif yang secara hirarki perundang-undangan dapat dilihat dari sudut pembentukan peraturan perundang-undangan menurut UU No. 12 Tahun 2011 (UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang) jo. UU

---

<sup>114</sup> Soerjono Soekanto. 2008, Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. Hlm. 8.

No. 15 Tahun 2019 (UU Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2011) yaitu sebagai berikut:

*Pertama*, Pasal 201A ayat (1) dan ayat (2) dalam Perpu No. 2 Tahun 2020 yang berbunyi:

- (1) Pemungutan suara serentak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 201 ayat (6) ditunda karena terjadi bencana nonalam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 120 ayat (1).
- (2) Pemungutan suara serentak yang ditunda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan padabulan Desember 2020.
- (3) Dalam hal pemungutan suara serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak dapat dilaksanakan, pemungutan suara serentak ditunda dan dijadwalkan kembali segera setelah bencana non-alam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berakhir, melalui mekanisme sebagaimana dimaksud dalam Pasal 122A.

Dalam pandangan Penulis bahwa pasal tersebut di atas telah memberikan pemaknaan ganda dan dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Sebab dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk pengaturan Pilkada mulai dari UU No. 1 Tahun 2015 sampai dengan Perppu No. 2 Tahun 2020 terdapat norma yang sama-sama masih berlaku dan memiliki maksud yang berbeda. Rumusan yang tidak jelas dan menimbulkan ketidakpastian hukum tersebut yakni ada dalam Pasal 201 ayat (6) UU No. 10 Tahun 2016 yang mengatur Pilkada pada bulan September 2020 sedangkan dalam Pasal 201A ayat (1) dan ayat (2) dalam Perpu No. 2 Tahun 2020 dianulir menjadi Desember 2020. Hal yang seharusnya adalah

Perpu No. 2 Tahun 2020 ini justru merubah jadwal Pilkada tersebut cukup di Pasal 201. Ketika Pasal 201 masih hidup dan muncul Pasal 201A, maka hal ini jelas tidak berkesesuaian dengan asas norma pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

*Kedua*, Perppu No. 2 Tahun 2020 telah memiliki landasan yuridis normatif UU No. 1 Tahun 2015 RUU tentang Perubahan Ketiga Atas UU No. 1 Tahun 2015(UU tentang Pilkada). Kondisi kegentingan dalam Pasal 23 ayat (2) huruf a UU No. 15 Tahun 2019 salah satunya adalah untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam. Dengan demikian pandemi covid-19 yang merupakan bencana nasional sejatinya sudah memenuhi asas norma hukum. Merujuk pada RUU tentang Perubahan Ketiga Atas UU No. 1 Tahun 2015 merupakan Prolegnas 2020-2024. Dalam konteks ini, lahirnya perppu seakan bertentangan dengan aturan setingkat undang-undang.

*Ketiga*, Perpu No. 2 Tahun 2020 seharusnya dapat dipahami sebagai penegasan terhadap UU Nomor 10 tahun 2015 dan UU Nomor 1 tahun 2016 tentang pilkada. Disamping, perppu tersebut dapat sekaligus menindaklanjuti kewajiban bagi pembentuk undang-undang. Yakni menjalankan amanat putusan MK juga sesuai dengan dasar hukum dalam Pasal 10 ayat (1) huruf d UU No. 12 Tahun 2011. Dalam pasal tersebut diatur bahwa salah satu materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang adalah tindak lanjut atas putusan MK. Tindak lanjut putusan MK ini juga penting karena dalam Pasal 10 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011<sup>115</sup> secara eksplisit dinyatakan bahwa tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf dilakukan oleh DPR atau Presiden. Karena Perpu merupakan

---

<sup>115</sup> <http://bphn.go.id/data/documents/11uu012.pdf>

produk dari Presiden dan DPR hanya bisa memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan sebagaimana diatur dalam Pasal 52 UU No. 12 Tahun 2011 maupun Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945, maka terdapat tumpang tindih antara satu undang-undang dengan undang-undang yang lain yaitu perppu, UU No. 10 tahun 2015, UU No. 1 tahun 2016 dan UU No. 12 tahun 2015.

*Keempat*, Perpu No. 2 Tahun 2020 seharusnya dapat menjadi solusi terhadap perubahan arah politik pembentukan undang-undang pemilihan. Hadirnya Putusan MK No. 55/PUU-XVII/2019, secara normatif telah memberikan implikasi regulasi baru atas alternatif keserentakan Pemilu yang menggabungkan Pilkada ke dalam keserentakan Pemilu.

*Kelima*, Perppu merupakan sebuah aturan yang harus dikeluarkan oleh Pemerintah di mana menjadi subjektivitas dari Presiden dalam mengatasi suatu kondisi dan/atau situasi memaksa dan/atau genting sesuai Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang mana Perppu pun memiliki materi muatan yang sama dengan UU. Namun sekali lagi Perppu tetap harus diajukan ke DPR pada persidangan berikutnya untuk disetujui atau ditolak menjadi UU (Pasal 52 UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk

mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Terdapat beberapa landasan yuridis yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yaitu:

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang ditetapkan sebagai undang-undang melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, dan diubah pertama kali dengan 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, kedua kali dengan 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, dan ketiga kali dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga 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 yang telah ditetapkan sebagai undang-undang melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020; dan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) sebagai Bencana Nasional.

Sedangkan landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. Ada tiga implikasi yang dapat dilihat berdasarkan landasan sosiologi tersebut yaitu: Pertama, PKPU akan menjadi dasar dimulainya tahapan Pilkada 2020. Dengan demikian peluang terancamnya keselamatan jiwa para petugas dan masyarakat bisa terjadi. Sebab tahapan sudah akan dilaksanakan namun penularan covid-19 belum berakhir. Kedua, DPR bisa saja akan mempersoalkan dasar hukum PKPU jika tidak menunggu penetapan perppu menjadi UU oleh DPR ketika draft itu dibahas di DPR nanti. Dan ketiga, Jika tahapan Pilkada dipaksakan berjalan sebelum status bencana belum berakhir maka PKPU itu berpotensi akan bermuara pada judicial review di Mahkamah Agung (MA) karena menyimpang dari keselamatan jiwa masyarakat.

Dinamika politik yang terjadi ketika diterbitkannya perppu No. 2 tahun 2020 terdapat konfigurasi politik di DPR menjadi UU oleh DPR dengan mudah dan/atau lancar. Selintas Perppu ini telah selesai secara prosedural dan/atau bahkan sempurna sebagai legitimasi hukum pemerintah dalam menentukan sikap politiknya atas penundaan Pilkada serentak Tahun 2020. Sekali lagi Penulis ingin menyampaikan Perppu telah berkekuatan serta mengikat secara hukum di mana kemudian penyelenggara pemilu dapat segera menindaklanjuti dengan mengeluarkan Peraturan KPU dan Peraturan Bawaslu, namun aturan tersebut tetap harus mengedepankan Protokol Kesehatan atas Pencegahan Covid-19 untuk melindungi semua pihak baik itu pemilih, peserta pemilu

maupun penyelenggara pemilu itu sendiri di mana tahapan yang tertunda dan/atau tersisa dapat segera dilaksanakan.

Konsepsi operasional tentang bekerjanya hukum dalam masyarakat dengan didasarkan pada dua konsep yang berbeda yaitu konsep tentang ramalan-ramalan mengenai akibat-akibat (prediction of consequences) yang dikemukakan oleh Lundberg dan Lansing tahun 1973 dan konsep Hans Kelsen tentang aspek rangkap dari suatu peraturan hukum. Berdasarkan konsep Lundberg dan Lansing, serta konsep Hans Kelsen tersebut Robert B. Seidman dan William J. Chambliss menyusun suatu teori bekerjanya hukum di dalam masyarakat. Keberhasilan pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan sangat tergantung banyak faktor. Secara garis besar bekerjanya hukum dalam masyarakat akan ditentukan oleh beberapa faktor utama. Faktor-faktor tersebut dapat:

- a. Bersifat yuridis normatif (menyangkut pembuatan peraturan perundang-undangannya).
- b. Penegakannya (para pihak dan peranan pemerintah).
- c. Serta faktor yang bersifat yuridis sosiologis (menyangkut pertimbangan ekonomis serta kultur hukum pelaku bisnis)<sup>116</sup>.

Faktor materi (substansi) suatu hukum atau peraturan perundang-undangan memegang peranan penting dalam penegakan hukum (law enforcement). Artinya di dalam hukum atau peraturan perundang-undangan itu sendiri harus terkandung dan bahkan merupakan *conditio sine quanon* di dalamnya keadilan (justice). Sebab, bagaimana pun juga hukum yang baik adalah hukum yang di dalamnya terkandung nilai-nilai keadilan.

---

<sup>116</sup> Suteki. 2008.,Rekonstruksi Politik Hukum Tentang Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya Air Berbasis Nilai Keadilan Sosial (Studi Privatisasi Pengelolaan Sumber Daya Air).

Faktor yang tidak kalah pentingnya adalah faktor aparaturnya penegak hukum itu sendiri yang lazim juga disebut law enforcer (enforcement agencies). Relevan dengan hal tersebut B. M. Taverne mengatakan, “geef me goede rechter, goede rechter commissarissen, goede officieren van justitieen, goede politie ambtenaren, en ik zal met een slecht wetboek van strafprocesrecht het goede beruiken” bahwasanya “berikan aku hakim, jaksa, polisi dan advokat yang baik, maka aku akan berantas kejahatan meskipun tanpa secarik undang-undang pun”. Dengan kata lain, “berikan padaku hakim dan jaksa yang baik, maka dengan hukum yang buruk saya bisa mendatangkan keadilan. Artinya, bagaimana pun lengkapnya suatu rumusan undang-undang, tanpa didukung oleh aparaturnya penegak hukum yang baik, memiliki moralitas dan integritas yang tinggi, maka hasilnya akan buruk.

Bentuk perundang-undangan lain yang sejajar dengan undang-undang adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU). Meskipun bentuk PERPPU ini sering dipersoalkan tetapi sepanjang sejarah konstitusi Indonesia PERPPU selalu saja timbul yang notabene sebagai hak Presiden. Dilihat dari aspek penyebab diterbitkannya PERPPU sama dengan Undang-Undang darurat. Dasar hukumnya adalah keadaan darurat yang memaksa (emergensi), baik karena keadaan bahaya maupun keadaan lain yang sungguh-sungguh memaksa<sup>117</sup>. Disamping keadaan bahaya itu, dapat saja terjadi karena alasan-alasan yang mendesak, misalnya untuk memelihara keselamatan negara dari ancaman yang tidak boleh dibiarkan berlarut-larut. Oleh karena PERPPU dibentuk dalam keadaan yang memaksa, sehingga pembentukannya berbeda dengan pembentukan undang-

---

<sup>117</sup> Lihat Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2005), h. 348

undang biasa. PERPPU digolongkan sebagai *noodverordeningsrecht* Presiden<sup>118</sup>. Meski demikian PERPPU masih harus mendapat persetujuan DPR pada persidangan berikutnya. Pilihan untuk menggunakan mekanisme pemilihan langsung merupakan keputusan pembuat undang-undang yang telah melewati pengkajian, pertimbangan dan perdebatan panjang. Dalam hal tersebut dapat diartikan bahwa mekanisme pemilihan langsung adalah tata cara menentukan pemimpin daerah yang paling konstitusional.

Berdasarkan konsepsi di atas, maka di dalam negara hukum, hukumlah yang merupakan pemegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Dalam paham negara hukum harus dibuat jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Oleh karena itu, prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri pada dasarnya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*democratische rechtsstaat*). Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Prinsip negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-undang Dasar. Karena itu perlu ditegaskan pula bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat yang dilakukan menurut Undang-undang Dasar (*constitutional democracy*) yang diimbangi dengan penegasan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokratis (*democratische rechtsstaat*).

---

<sup>118</sup> Lihat Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998), h. 150

Dalam kondisi pandemi Covid-19 saat ini Presiden telah mengeluarkan dua Perppu yakni Perppu Nomor 1 Tahun 2020 dan sekarang Perppu Nomor 2 Tahun 2020. Perppu Nomor 2 Tahun 2020 yakni terkait atas penundaan Pilkada Serentak 2020 di mana pada pasal 201A ayat 2 telah disebutkan pada bulan Desember 2020, walaupun ada ruang terbuka pada ayat 3 bahwa dapat ditunda jika bencana nonalam belum berakhir.

Sekali lagi Perppu merupakan sebuah aturan yang harus dikeluarkan oleh Pemerintah di mana menjadi subjektivitas dari Presiden dalam mengatasi suatu kondisi dan/atau situasi memaksa dan/atau genting sesuai Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang mana Perppu pun memiliki materi muatan yang sama dengan UU. Namun sekali lagi Perppu tetap harus diajukan ke DPR pada persidangan berikutnya untuk disetujui atau ditolak menjadi UU (Pasal 52 UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan). Namun Penulis melihat serta meyakini dengan konfigurasi politik di DPR saat ini Perppu tersebut dapat disetujui menjadi UU oleh DPR dengan mudah dan/atau lancar. Selintas Perppu ini telah selesai secara prosedural dan/atau bahkan sempurna sebagai legitimasi hukum pemerintah dalam menentukan sikap politiknya atas penundaan Pilkada serentak Tahun 2020. Sekali lagi Penulis ingin menyampaikan Perppu telah berkekuatan serta mengikat secara hukum di mana kemudian penyelenggara pemilu dapat segera menindaklanjuti dengan mengeluarkan Peraturan KPU dan Peraturan Bawaslu, namun aturan tersebut tetap harus mengedepankan Protokol Kesehatan atas Pencegahan Covid-19 untuk melindungi semua pihak baik itu pemilih, peserta pemilu maupun penyelenggara pemilu itu sendiri di mana tahapan yang tertunda dan/atau tersisa dapat segera dilaksanakan.

Namun sebelum masuk ke dalam jadwal yang telah ditentukan oleh Perppu tersebut di mana juga telah menimbulkan pro dan kontra di tengah masyarakat, Penulis ingin menyampaikan bahwa Pemilu dapat disebut sebagai "pasar politik" (political market), di mana tempat individu atau masyarakat berinteraksi untuk melakukan kontrak sosial (perjanjian masyarakat) antara peserta Pemilu (parpol) dengan pemilih (rakyat) yang memiliki hak pilih setelah lebih dahulu melakukan serangkaian aktivitas politik yang meliputi kampanye dan sebagainya guna meyakinkan pemilih sehingga pencoblosan dapat melakukan pilihannya terhadap salah satu parpol yang menjadi peserta pemilu untuk mewakilinya dalam badan legislatif maupun eksekutif.

### **C. Implikasi PERPPU terhadap Pilkada Serentak 2020**

Pilkada serentak ini memang tidak berlangsung di semua provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia melainkan hanya mencakup 9 provinsi dan 261 kabupaten/kota. Provinsi yang jumlah kabupaten/kota terbanyak yang menyelenggarakan pilkada ialah Sumut (23), Jateng (21), Jatim (19), Sumbar (13), dan Sulsel (13). Akan tetapi, pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota tetap merupakan persaingan; tidak hanya persaingan antar pasangan calon, tetapi juga persaingan antar para pendukung pasangan calon. Karena itu, pilkada merupakan persaingan menjadi kepala dan wakil kepala daerah atau masalah lokal. Maka, persaingan ini menyangkut kepentingan langsung warga daerah, tidak hanya karena jarak antara pejabat daerah sangat dekat dengan warga daerah.

Dengan terbitnya Perppu Pilkada, setidaknya ada dua hal besar yang diatur melalui dua pasal tambahan. Pertama, mengenai penundaan pemungutan suara Pilkada 2020 akibat

wabah Covid-19. Di antara Pasal 201 dan Pasal 202 disisipkan satu pasal, yakni Pasal 201A yang mengatur mengenai penundaan pemungutan suara. Ayat (1) pasal tersebut mengatur bahwa pemungutan suara Pilkada 2020 ditunda karena bencana non alam, dalam hal ini adalah pandemi Covid-19 di Tanah Air. Kemudian pada Ayat (2) disebutkan bahwa pemungutan suara dilaksanakan pada bulan Desember 2020. Namun, dalam Ayat (3) diatur bahwa pemungutan suara dapat diundur lagi apabila memang pada bulan Desember 2020 pemungutan suara belum bisa dilaksanakan. Pasal kedua yang ditambahkan ialah di antara Pasal 122 dan Pasal 123 disisipkan satu pasal, yakni Pasal 122A. Ayat (1) pasal tersebut mengatakan bahwa penundaan Pilkada 2020 dilakukan oleh KPU melalui keputusan KPU. Pelaksanaan Pilkada lanjutan pasca penundaan pun menjadi wewenang KPU juga. Kemudian, pada Ayat (2) disebutkan bahwa penetapan penundaan tahapan Pilkada dan penetapan Pilkada lanjutan dilakukan atas persetujuan KPU bersama pemerintah dan DPR. Terbitnya Perppu ini diapresiasi oleh KPU sebagai lembaga penyelenggara pemilu. Perppu itu mengakomodasi usulan untuk mengatur lebih tegas kewenangan KPU dalam menunda maupun melanjutkan Pilkada.

Demokrasi, di sisi lain, mengisyaratkan tiga dimensi utama: yaitu kompetisi, partisipasi, dan kebebasan politik dan sipil. Kompetisi yang luas dan bermakna di antara individu dan kelompok organisasi (khususnya partai-partai politik) pada seluruh posisi kekuasaan pemerintah yang efektif, dalam jangka waktu yang teratur dan meniadakan penggunaan kekerasan. Tingkat partisipasi politik yang inklusif dalam pemilihan dan kebijakan, paling tidak melalui pemilihan bebas secara teratur, dan tidak ada kelompok sosial yang disingkirkan. Tingkat

kebebasan politik dan sipil-kebebasan berpendapat, kebebasan pers, kebebasan mendirikan dan menjadi anggota organisasi cukup untuk memastikan integritas partisipasi dan kompetisi politik.<sup>119</sup>

Namun akibat pandemi COVID-19 ini, KPU akhirnya mengeluarkan surat keputusan KPU Nomor: 179/PL.02-kpt/01/KPU/III/2020 yang antara lain mengatur penundaan beberapa tahapan Pilkada 2020, di antaranya pelantikan dan masa kerja Panitia Pemungutan Suara (PPS), verifikasi syarat dukungan calon perseorangan, pembentukan Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (PPDP) dan pelaksanaan pencocokan dan penelitian (coklit), serta pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih. Penundaan beberapa tahapan pilkada di atas dapat menimbulkan berbagai dampak dalam penyelenggaraannya, baik yang sifatnya positif maupun negatif. Dampak positif misalnya, penundaan ini memberikan ruang bagi calon independen untuk menyiapkan persyaratan dukungan sebagai calon perseorangan. Partai politik juga bisa relatif mengalami relaksasi dalam melakukan proses rekrutmen calon kepala daerah. Dampak positif itu tidak terlalu signifikan mengingat tenggat waktu perubahan jadwal penyelenggaraan hanya bergeser tiga bulan, dari 23 September menjadi 9 Desember 2020. Perubahan jadwal ini dianggap dipaksakan mengingat kenaikan jumlah kasus positif COVID-19 belum melandai dan usai. Apalagi hingga hari ini belum ada kepastian kapan pandemi ini akan berakhir.

Tetapi juga, karena kepala dan wakil kepala daerah diidentifikasi sebagai bagian dari kerabat mereka. Jadi kesiapan bukan hanya pada kenyataannya, melainkan juga dalam

---

<sup>119</sup> Lihat Georg Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi: Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia Yang Sedang Berubah* (terjemahan), (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, cet. 2, 2014), hlm. 20

keyakinan warga masyarakat. Yang pertama harus dilaksanakan KPU, khususnya KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota yang melaksanakan pilkada, ialah melaksanakan program yang bertujuan menciptakan minat dan perhatian pada pilkada. Sosialisasi tata cara pemilu hanya akan efektif bila para warga yang menjadi pemilih sudah tertarik pada proses pemilihan kepala dan wakil kepala daerah. Pasangan calon tunggal Satu aspek dari proses penyelenggaraan pilkada yang tidak menjadi bagian dari substansi Perppu Nomor 2 Tahun 2020 ialah upaya mencegah pasangan calon tunggal.

Kecenderungan jumlah pasangan calon tunggal bertambah menjadi 11 pada Pilkada Serentak 2018. Dalam UU tentang pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota belum terdapat pasal yang bertujuan mencegah pasangan calon tunggal. Pemilu tanpa persaingan dapat dikatakan bukan pemilu. Kalau pasangan calon tunggal bersaing dengan kotak kosong jelas bukan persaingan dalam arti sesungguhnya. UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu sudah memuat ketentuan dalam Pasal 229 ayat (2) yang bertujuan mencegah pasangan calon tunggal dalam pemilu presiden. Ketentuan yang dimaksud ialah KPU menolak pendaftaran pasangan calon dalam hal: (a) pendaftaran satu pasangan calon diajukan gabungan dari seluruh partai politik peserta pemilu. Atau, (b) pendaftaran satu pasangan calon diajukan oleh gabungan partai politik peserta pemilu yang mengakibatkan gabungan partai politik peserta pemilu lainnya tidak dapat mendaftarkan pasangan calon. Ketentuan ini dipandang penting karena sangat jarang sekali terdapat pasangan calon perseorangan dalam pilkada. Tidak sebagai pertimbangan dalam menerima atau menolak perppu, tetapi berupa revisi UU segera setelah perppu menjadi UU.

Melihat kedudukan Perppu No 2 Tahun 2020 menurut Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, UU Nomor 12 Tahun 2011 bahkan juga konfigurasi politik di DPR, arti penting sebuah pemilu, serta ada 15 Indikator Pemilu menurut IDEA, maka Penulis mencoba menyampaikan 7 catatan yang sangat penting jika tetap melaksanakan Pilkada Serentak bulan Desember 2020 di tengah kondisi pandemi Covid-19 yang masih belum kita ketahui kapan akan berakhir, karena Presiden pun telah mengatakan Keselamatan Rakyat adalah hukum tertinggi (Salus Populi Suprema Lex)<sup>120</sup>.

Preskripsi diatas menunjukkan bahwa 1) penundaan pelaksanaan pilkada serentak 2020 di masa pandemi Covid-19 sesuai dengan peraturan perundang-undangan yaitu perppu Nomor 2 tahun 2020 pada bulan Desember sebagaimana menjadi kebijakan bersama antara lembaga legislatif, eksekutif dan lembaga lain (KPU, Bawaslu dan DKPP). Maka opsi ini sangat berisiko pada kualitas pelaksanaan pilkada serentak yang tidak maksimal dikarenakan tahapan yang sangat padat di mana setiap daerah memiliki karakter yang berbeda; 2) Sinkronisasi dan Harmonisasi aturan, pasca Perppu No. 2 Tahun 2020 terbit, KPU dan Bawaslu masing-masing harus mengeluarkan peraturan; 3) Penghitungan hasil rekapitulasi suara (kurang lebih 30 hari); 4) Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) di Mahkamah Konstitusi RI; 5) Kondisi alam pada bulan Desember atau akhir tahun; 7) Bahwa terkait anggaran yang juga membutuhkan waktu dalam pencairan sehingga akan berpotensi pada tidak maksimal dalam melakukan pemanfaatan anggaran.

Kewenangan yang dimiliki oleh Presiden dalam menetapkan PERPPU, bukan merupakan kewenangan yang absolut, karena

---

<sup>120</sup> <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5ec352fc13cd1/perppu-2-2020-di-tengah-pandemi-covid-19-oleh--radian-syam/>

secara teori tidak mungkin suatu negara yang menjunjung tinggi supremasi hukum akan memberikan kekuasaan kepada pemegang kekuasaan secara absolut, meskipun untuk suatu urusan khusus. Inti dari faham Konstitusi adalah pembatasan terhadap kekuasaan negara atau pemerintah<sup>121</sup>. Mempersoalkan legalitas PERPPU yang menjadi kewenangan Presiden merupakan masalah yang rumit dan tidak sederhana. Penelaahan mengenai legalitas suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – undang, dapat dianalisis secara rinci pada beberapa konteks, yakni:

1. Menelusuri Aspek Legal Formalistik dari penetapan PERPPU;
2. Menelusuri Aspek Legal Materiil PERPPU;
3. Menelaah Aspek Legal Kausalitas dari sebuah PERPPU.

Aspek legal Formalistik menjadi tolak ukur apakah suatu tindakan itu berpijak pada legal standing yang kuat atautkah tidak. Dalam masalah penerbitan PERPPU, eksistensi hukumnya dapat merujuk pada beberapa konteks perundang-undang baik peraturan dasar maupun perundang- undangan biasa. Beberapa rujukan formal hukum menunjukkan adanya keabsahan suatu PERPPU dilihat dalam perspektif bentuknya, Rujukan dasarnya adalah diktum UUD 1945 Pasal 22 ayat (1)<sup>122</sup>.

Implikasi lain dari PERPPU Nomor 2 Tahun 2020 adalah antara lain sebagai berikut: Pertama, tahapan pelaksanaan pemilu akan rentan terhadap objek gugatan di Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) disebabkan karena faktor kelalaian

---

<sup>121</sup> Lihat Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), h. 227

<sup>122</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 71*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.

atau kecerobohan akibat ketidakhati-hatian dalam menerapkan tahapan pemilu. Situasi pandemi COVID-19 menjadi penentu atas kelalaian pelaksanaan tahapan pemilu baik mulai dari verifikasi syarat dukungan pasangan calon hingga penetapan pasangan calon baik perseorangan maupun partai politik. Dengan dikeluarkannya Perppu Nomor 2 Tahun 2020, KPU harus membuat langkah verifikasi syarat dukungan tersebut yang lebih rasional.

Kedua, berimplikasi terhadap pendaftaran dan pemutakhiran data pemilih. Salah satu tingkat kesulitan dalam pilkada adalah keberlanjutan pandemi COVID-19 yang tak kunjung usai, walaupun KPU dalam menyusun tahapannya bisa memberikan kelonggaran bahwa tahapan pemutakhiran pemilih bisa dilakukan hingga 9 Desember 2020, langkah itu justru menunjukkan KPU tidak yakin akan data yang dimilikinya. Pola itu mungkin dilakukan mengingat pada tahapan Pilkada 2020 sebelumnya, KPU menetapkan agenda pemutakhiran pemilih dilakukan hingga 23 September 2020.

Ketiga, berimplikasi terhadap ketidakpastian data, tidak akuratnya data pemilih juga bisa berdampak pada tingkat partisipasi pada pilkada. Sehingga Daftar Pemilih Khusus (DPK) dan Daftar Pemilih Tambahan (DPTb) tidak ada perbaikan oleh penyelenggara dimungkinkan karena alasan pandemi Covid-19 yang terus mengancam. Pemilih yang ingin menggunakan hak pilihnya di tempat yang sudah ditentukan akan mengalami kekhawatiran disebabkan pandemi Covid-19 baik pada masa PSBB dengan pembatasan-pembatasan *physical distancing* atau *social distancing*, hal tersebut tentu harus diantisipasi oleh penyelenggara pilkada. Keempat, implikasi yang sangat krusial terutama bagi pasangan calon adalah pelaksanaan pada saat

penghitungan suara. Peserta Pilkada 2020, baik calon dari partai maupun perseorangan, harus memenuhi target untuk menyediakan saksi di setiap Tempat Pemungutan Suara (TPS). Tentu secara psikologi pemilih akan terganggu disebabkan harus mematuhi protokol kesehatan yaitu dengan menjaga jarak sosial dalam masa PSBB bisa menjadi kendala bagi munculnya pengawasan yang sifatnya partisipatif. Disamping, kendala yang paling besar pengaruhnya adalah penerapan PSBB untuk mencari saksi dari masing-masing calon kepala daerah di saat pandemi Covid-19 belum juga usai

## **BAB V**

### **PENUTUP**

Berdasarkan hasil analisis atas “Legalitas PERPPU No. 2 Tahun 2020”, maka penulis dapat menyimpulkan bahwa *pertama*, Legalitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali kota adalah sah secara formal dan materiil. Namun demikian dalam aspek urgensi penerbitannya belum ada rujukan komprehensif untuk sampai pada legalitas yang kuat dan utuh. Urgensi diterbitkannya PERPPU menjadi Konstitusional utuh setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Rapat Paripurna. PERPPU Nomor 2 Tahun 2020 merupakan hasil kesepakatan antara lembaga eksekutif (Presiden) dan lembaga legislatif (DPR). Kebijakan Presiden menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Nomor 2 tahun 2020, Presiden juga Presiden kemudian menerbitkan Keputusan Presiden (Keppres) Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan. Dengan penentuan status kedaruratan kesehatan, pembatasan interaksi mempersulit pergerakan dan menghambat kinerja penyelenggara pemilu. Sebagaimana termaktub dalam Keputusan Presiden yang berbunyi bahwa penyebaran Corona Virus Disease 2019(COVID-19) yang bersifat luar biasa dengan ditandai jumlah kasus dan/atau jumlah kematian telah meningkat dan meluas lintas wilayah dan lintas negara dan berdampak pada aspek politik, ekonomi, sosial,

budaya, pertahanan dan keamanan, serta kesejahteraan masyarakat di Indonesia.

*Kedua*, Penerbitan PERPPU Nomor 2 Tahun 2020, berimplikasi secara yuridis maupun politis terhadap eksistensi sebagai negara hukum. Penundaan beberapa tahapan pilkada di atas dapat menimbulkan berbagai dampak dalam penyelenggaraannya, baik yang sifatnya positif maupun negatif. Dampak positif misalnya, penundaan ini memberikan ruang bagi calon independen untuk menyiapkan persyaratan dukungan sebagai calon perseorangan. Partai politik juga bisa relatif mengalami kesempatan dalam melakukan proses rekrutmen calon kepala daerah. Dampak positif itu tidak terlalu signifikan mengingat tenggat waktu perubahan jadwal penyelenggaraan hanya bergeser tiga bulan, dari 23 September menjadi 9 Desember 2020. Implikasi tersebut meliputi lemahnya sistem kepastian hukum, karena peraturan perundang-undangan setingkat dapat membatalkan peraturan perundang-undangan lainnya; Penerbitan PERPPU sangat dominan disandarkan pada argumentasi subjektif Presiden dalam menafsirkan kalimat Kegentingan yang Memaksa tanpa dibarengi pengujian secara hukum administrasi negara; berpotensi untuk menjadi kekuatan politik tertentu dalam mengendalikan kekuasaan atas pengaruh politik hukum.

Implikasi lain dari PERPPU Nomor 2 Tahun 2020 adalah antara lain sebagai berikut: *Pertama*, tahapan pelaksanaan pemilu akan rentan terhadap objek gugatan di Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) disebabkan karena faktor kelalaian atau kecerobohan akibat ketidakhati-hatian dalam menerapkan tahapan pemilu. Situasi pandemi COVID-19 menjadi penentu atas kelalaian pelaksanaan tahapan pemilu baik mulai dari verifikasi

syarat dukungan pasangan calon hingga penetapan pasangan calon baik perseorangan maupun partai politik. Dengan dikeluarkannya Perppu Nomor 2 Tahun 2020, KPU harus membuat langkah verifikasi syarat dukungan tersebut yang lebih rasional.

*Kedua*, berimplikasi terhadap pendaftaran dan pemutakhiran data pemilih. Salah satu tingkat kesulitan dalam pilkada adalah keberlanjutan pandemi COVID-19 yang tak kunjung usai, walaupun KPU dalam menyusun tahapannya bisa memberikan kelonggaran bahwa tahapan pemutakhiran pemilih bisa dilakukan hingga 9 Desember 2020, langkah itu justru menunjukkan KPU tidak yakin akan data yang dimilikinya. Pola itu mungkin dilakukan mengingat pada tahapan Pilkada 2020 sebelumnya, KPU menetapkan agenda pemutakhiran pemilih dilakukan hingga 23 September 2020.

*Ketiga*, berimplikasi terhadap ketidakpastian data, tidak akuratnya data pemilih juga bisa berdampak pada tingkat partisipasi pada pilkada. Sehingga Daftar Pemilih Khusus (DPK) dan Daftar Pemilih Tambahan (DPTb) tidak ada perbaikan oleh penyelenggara dimungkinkan karena alasan pandemi Covid-19 yang terus mengancam. Pemilih yang ingin menggunakan hak pilihnya di tempat yang sudah ditentukan akan mengalami kekhawatiran disebabkan pandemi Covid-19 baik pada masa PSBB dengan pembatasan-pembatasan physical distancing atau social distancing, hal tersebut tentu harus diantisipasi oleh penyelenggara pilkada. *Keempat*, implikasi yang sangat krusial terutama bagi pasangan calon adalah pelaksanaan pada saat penghitungan suara. Peserta Pilkada 2020, baik calon dari partai maupun perseorangan, harus memenuhi target untuk menyediakan saksi di setiap Tempat Pemungutan Suara (TPS).

Tentu secara psikologi pemilih akan terganggu disebabkan harus mematuhi protokol kesehatan yaitu dengan menjaga jarak sosial dalam masa PSBB bisa menjadi kendala bagi munculnya pengawasan yang sifatnya partisipatif. Disamping, kendala yang paling besar pengaruhnya adalah penerapan PSBB untuk mencari saksi dari masing-masing calon kepala daerah di saat pandemi Covid-19 belum juga usai.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo, *Politik Lokal Dan Otonomi Daerah*, Bandung: Penerbit Alfabeta, 2014.
- Aminah, Siti, *Kuasa Negara Pada Ranah Politik Lokal*, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2014.
- Ariyadi, Tb. Iman, *Kiai dan Politik: Peran Kiai dalam Pemilihan Gubernur Provinsi Banten tahun 2011* (ringkasan disertasi), Depok: Disertasi Ilmu Politik, 2014.
- Bakker, Anton dan Zubair, Achmad, Charis, *Metodologi Penelitian Filsafat*, cet, I, Yogyakarta: Kanisius, 1990.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Penerbit Gramedia Pustaka, Jakarta, cet. 25, 2003
- Creswell, John W.. *Research Design: Penekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Metode Campuran* (terjemahan), Jakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- Etzioni, Eva, dan Halevy, *Demokrasi & Birokrasi: Sebuah Dilema Politik* (terjemahan), Yogyakarta: Total Media, 2001.
- Henk Schulte Nordhot dan Gerry van Klinken (ed.), *Politik Lokal di Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014), cet. 3,
- Marijan, Kacung. *Sistem Politik Indonesia Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, cet. 2, 2011.
- Muhammad Alim, *Asas-Asas Negara Hukum Modern Dalam Islam: Kajian Komprehensif Islam dan Ketatanegaraan*, Yogyakarta: LKiS,
- Maliki, Zainuddin, *Sosiologi Politik: Makna Kekuasaan dan Transformasi Politik*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2010).
- Romli, Lili, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007)
- Scruton, Roger. *Kamus Politik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013.

Sorensen, George. *Demokrasi dan Demokratisasi: Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia Yang Sedang Berubah* (terjemahan), Yogyakarta: Pustakan Pelajar, cet. 2, 2014.

Stoker, Gerry, *The Politics of Local Government*, London: Macmillan Education Ltd, 1991.

Subekti, Valina Singka. *Menyusun Konstitusi Transisi Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Rajawali Press, Jakarta, 2008.

Surbakti, Ramlan. *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Grasindo, Jakarta, 2010.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2011), cetakan ketujuh,  
Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2011),  
cetakan ketiga, h.18.

Soerjono Soekanto & Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif* ( Suatu tujuan singkat), Rajawali Pers, Jakarta : 2001,

Varma, SP, *Teori Politik Modern* (terj. Yohanes Kristiarto L), Jakarta, PT Raja Grafindo, 2001.

### **Internet/Website**

Diunduh dari <https://setkab.go.id/inilah-perpu-nomor-2-tahun-2020-terkait-pemilihankepala-daerah-serentak/>. Diakses pada tanggal 6 September 2020 jam 16:51

Diunduh dari

[https://jdih.kpu.go.id/data/data\\_pkpu/PKPU%205%20THN%202020.pdf](https://jdih.kpu.go.id/data/data_pkpu/PKPU%205%20THN%202020.pdf) diakses pada tanggal 6 September 2020 jam 16:51

Diunduh dari <https://setkab.go.id/inilah-perpu-nomor-2-tahun-2020-terkait-pemilihan-kepala-daerah-serentak/>

Diunduh dari Jurnal *Adalah: Buletin Hukum dan Keadilan*, Vol. 4, No. 1 (2020) ISSN: 2338 4638