

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Suatu negara sangat membutuhkan suatu sistem pemerintahan yang dapat membuat ritme kenegaraan dapat diarahkan dan menjadi pemerintahan yang ideal untuk masyarakat. Sistem pemerintahan yang diharapkan tentu menyesuaikan dengan kebutuhan tiap negara. Sistem pemerintahan paling umum diterapkan di dunia adalah sistem pemerintahan demokratis. Karena sistem tersebut mampu setidaknya mendekati aspirasi rakyat.

Definisi demokrasi sendiri merujuk pada *statement* Abraham Lincoln, dalam pidatonya pada tahun 1863 menegaskan bahwa “*government of the people, by the people and for the people*”.¹ Secara makna, frasa tersebut mengarah pada kedaulatan rakyat yang dapat diartikan sebagai akumulasi kehendak setiap orang dalam kehidupan sosial dan bernegara yang tercermin dalam sistem pemerintahan. Jika disederhanakan, pemerintahan dari rakyat dan untuk rakyat sendiri. Sistem tersebut selanjutnya diadopsi oleh banyak negara, termasuk Indonesia.

Terdapat beberapa ciri demokrasi di Indonesia khususnya era reformasi yaitu aktualisasi Pemilu yang lebih demokratis, selanjutnya rotasi kekuasaan dari pemerintah pusat maupun daerah. Selain itu, implementasi *political haring* yang terbuka untuk memenuhi hak dasar setiap warga sebagai kebutuhan pengisian jabatan politik. Hak-hak warga negara terlindungi dan terjamin, dan sebagian besar hak asasi rakyat dapat terjamin seperti kebebasan dalam menyatakan opini, kebebasan pers dan lain-lain.² Pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam praktik pemilu ini merujuk pada kegiatan kampanye yang merupakan pergerakan politik yang menghimpun partisipasi politik dalam konfigurasi demokrasi. Fakta hukum atas

¹ Frasa ini kemudian menjadi salah satu definisi demokrasi yang paling banyak dikutip di dunia, karena secara ringkas menggambarkan tiga prinsip dasar demokrasi: kedaulatan berasal dari rakyat (*of the people*), pemerintahan dijalankan oleh rakyat (*by the people*), dan tujuan pemerintahan adalah untuk kepentingan rakyat (*for the people*), sebagaimana dikutip dari Kurnia Saleh, *Catatan Negara Hukum Demokratis*, Bogor: Guepedia, 2020, hlm. 10-13.

² Benny Bambang Irawan, *Perkembangan Demokrasi di Negara Indonesia*, *Jurnal Ilmiah Hukum dan Dinamika Masyarakat*, Vol.5 No.1 Oktober 2007.

dampak terselenggaranya kegiatan tersebut, mencerminkan pemenuhan hak politik sebagaimana amanat dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 23 ayat (1) bahwa “*Setiap orang bebas untuk memilih dan mempunyai keyakinan politiknya*” dan Pasal 24 ayat (1) “*..... berhak untuk berkumpul, berapat, dan berserikat untuk maksud-maksud damai.*”

Semenjak era reformasi berlangsung, Indonesia mulai kembali mendalami konsep relasi antara negara dan masyarakat yang didasarkan pada prinsip *good governance*. Guna mencapai hal tersebut, terdapat sejumlah syarat mendasar yang perlu dipenuhi, di antaranya adanya akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan, pergantian kekuasaan secara berkala, proses rekrutmen politik yang bersifat inklusif dan transparan, penyelenggaraan pemilu, serta jaminan ruang bagi setiap warga negara untuk memperoleh hak-hak dasarnya.³ Pemilu menjadi mekanisme yang merepresentasikan kedaulatan rakyat untuk bersama-sama membangun kedaulatan hukum, sehingga kedua perpaduan ini mewujudkan negara hukum yang berkedaulatan rakyat.⁴ Merujuk pada sejarah demokrasi, pertama kali pada zaman Yunani Kuno, dimana masyarakat dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan oleh pemerintah. Singkatnya, Indonesia kemudian menerapkan sistem pemerintahan demokratis dimulai sejak kemerdekaan. Perjalanan demokrasi Indonesia bermula pada abad ke-20 dan mengalami beberapa fase perkembangan, yaitu Demokrasi Parlemen (1945-1959), dilanjutkan dengan Demokrasi Terpimpin (1959-1965), kemudian Demokrasi Pancasila pada masa Orde Baru (1965-1998), dan terakhir Demokrasi Era Reformasi yang berlangsung sejak 1998 hingga saat ini

Pemilu di Indonesia dilaksanakan untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, serta Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sementara untuk Pilkada adalah proses pemilihan langsung oleh masyarakat di tingkat daerah untuk menentukan pemimpin daerahnya, seperti gubernur, bupati, atau wali kota,

³ Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999, hlm. 7-9

⁴ Muptiah, O. O, Sistem Demokrasi Dan Hak Asasi Manusia Sebagai Bentuk Kedaulatan Rakyat Indonesia, *JOCER: Journal of Civic Education Research*, 3 (1) 2025, hlm 11-12.

beserta wakilnya. Keduanya merupakan sarana kedaulatan rakyat untuk memilih pemimpin dan perwakilan rakyat baik di tingkat daerah maupun di tingkat nasional. Pemilihan umum sebagai salahsatu sarana untuk melaksanakan demokrasi dengan tujuan mengikuitsertakan rakyat dalam menentukan wakil dan calon pemimpinnya.⁵ Karena ini sebagai ciri khas dari suatu demokrasi dimana menurut Robert A. Dahl mengemukakan bahwa terdapat tujuh karakteristik mendasar yang melekat pada sistem demokrasi, yaitu: adanya pejabat yang dipilih secara demokratis, penyelenggaraan pemilihan yang berlangsung secara bebas dan adil, hak pilih yang bersifat inklusif bagi seluruh warga negara, kesempatan yang terbuka bagi setiap individu untuk mencalonkan diri dalam berbagai jabatan, kebebasan berekspresi baik secara lisan maupun tulisan, ketersediaan sumber informasi yang beragam, serta kebebasan untuk membentuk dan bergabung dalam suatu asosiasi atau organisasi.⁶

Dalam sistem ketatanegaraan, pemerintahan pusat tentu tidak berjalan sendirian karena dibantu oleh pemerintahan yang ada di daerah. Pengaturan mengenai kewenangan serta penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Sepanjang masa Orde Baru hingga era Reformasi, telah lahir sejumlah regulasi yang mengatur pemerintahan daerah, di antaranya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Regulasi-regulasi yang muncul pasca-Reformasi tersebut cenderung menitikberatkan pada prinsip otonomi daerah melalui penerapan asas desentralisasi, dengan tujuan meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat di wilayah daerah. Pandangan ini sejalan dengan gagasan yang disampaikan oleh Josep Mario Moteiro. Otonomi daerah pada hakikatnya merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan

⁵ Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik dan Pemilu*, Bandung: Fokus Media, 2018, hlm. 150

⁶ Sirajuddin & Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang: Setara Press, 2015, hlm. 279

perundang-undangan.⁷ Oleh karena itu, pemilihan kepala dan wakil kepala daerah harus terbuka dan dipilih langsung oleh rakyat melalui Pilkada.

Namun dalam praktiknya, banyak dijumpai hambatan dan persoalan dalam pemilihan kepala daerah. Mulai dari *money politics*, penyuapan kepada penyelenggara Pilkada yang dilakukan oleh peserta Pilkada, mekanisme penanganan pelanggaran hingga persoalan terjadinya kekosongan jabatan seperti contoh kasus terbaru pada Pilkada Kab. Ciamis tahun 2024. Kondisi yang terjadi adalah kekosongan jabatan wakil bupati terpilih yang belum sempat dilantik karena meninggal dunia. Sampai saat ini Kabupaten Ciamis belum memiliki Wakil Bupati definitif karena calon terpilih, H. Yana D. Putra, meninggal dunia sebelum dilantik pada akhir 2024, sehingga kekosongan jabatan wakil bupati masih berlangsung, dan Bupati Ciamis Herdiat Sunarya menjalankan tugasnya sendiri sambil menunggu proses penggantian atau pemilihan selanjutnya. Menurut pihak parpol pengusung dan gabungan parpol sudah menyiapkan beberapa nama sebagai pengganti. Selanjutnya DPRD dan Pemkab Ciamis sudah mengirimkan surat kepada Kemendagri terkait pemenuhan kekosongan tersebut karena memang secara hukum belum ada regulasi. Namun hingga kini tak kunjung ada sikap yang tegas dari Kemendagri.

Secara hukum, tidak ada aturan yang mengatur terkait mekanisme pengisian kekosongan jabatan wakil bupati terpilih peserta Pilkada yang tidak dilantik karena kondisi berhalangan tetap. Aturan yang ada hanyalah mengenai penggantian calon kepala daerah sebagaimana dalam UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pilkada, terutama terkait penggantian saat masa jabatan, pengunduran diri, atau meninggal dunia setelah dilantik, di mana wakil akan naik menjadi gubernur/bupati/walikota, atau jika keduanya, akan diisi Penjabat (Pj) dari pusat atau dipilih DPRD, serta larangan mutasi pejabat 6 bulan sebelum masa jabatan berakhir untuk petahana yang mencalonkan diri.

Secara historis, beberapa kejadian yang sama tepatnya pada Pilkada serentak 2020, calon wakil walikota Balikpapan, Thohari Aziz meninggal dunia pada 27

⁷ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi; Dilengkapi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan Perubahan-Perubahannya*, Bandung: CV Pustaka Setia, 2010, hlm. 45.

Januari 2021 akibat COVID-19 dengan komorbid diabetes, tepat empat bulan sebelum jadwal pelantikannya sebagai Wakil Wali Kota Balikpapan. Pada Pilkada 2015 juga sudah terjadi hal yang sama, wakil bupati terpilih Kab. Grobogan, Edy Maryono yang berpasangan dengan Sri Sumarni dalam Pilkada serentak 9 Desember 2015 meninggal dunia karena serangan jantung pada hari Jumat, 11 Maret 2016 tepat tiga hari sebelum pelantikan yang dijadwalkan pada 14 Maret 2016.

Kondisi-kondisi tersebut di atas tentu perlu menjadi perhatian khusus mengingat urgensi wakil bupati dalam menjalankan struktur pemerintahan di daerah. Wakil bupati sangat penting sebagai pendukung utama Bupati dalam menjalankan pemerintahan daerah, bertugas membantu menyelenggarakan pemerintahan, mengoordinasikan instansi, memantau kinerja kecamatan/desa, memberikan saran, dan mengambil alih tugas Bupati saat berhalangan sementara (tahanan/sakit) untuk memastikan keberlanjutan pelayanan publik, meskipun kewenangan spesifiknya seringkali bergantung pada delegasi Bupati.

Sementara itu, terkait tugas, wewenang, kewajiban, serta hak yang dimiliki wakil bupati sebagaimana diatur dalam Pasal 66 ayat (1) UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah meliputi;⁸ a. Memberikan bantuan kepada kepala daerah dalam hal: 1. Memimpin jalannya pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah; 2. Melakukan koordinasi terhadap kegiatan Perangkat Daerah serta menindaklanjuti laporan dan/atau temuan dari hasil pengawasan aparat pengawasan; 3. Melaksanakan pemantauan dan evaluasi atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dijalankan oleh Perangkat Daerah provinsi, khususnya bagi wakil gubernur; dan 4. Melaksanakan pemantauan dan evaluasi atas penyelenggaraan pemerintahan yang dijalankan oleh perangkat daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau desa, khususnya bagi wakil bupati/wali kota.

Wakil kepala daerah juga bertugas memberikan masukan dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, mengambil alih pelaksanaan tugas dan wewenang kepala daerah apabila yang bersangkutan

⁸ UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

sedang menjalani masa penahanan atau berhalangan sementara, serta menjalankan tugas-tugas lain sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, wakil kepala daerah juga menjalankan tugas dan kewajiban pemerintahan lain yang didelegasikan oleh kepala daerah melalui suatu keputusan kepala daerah, di mana atas pelaksanaan tugas tersebut, wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.

Jika dianalisis dalam perspektif politik hukum, adanya kekosongan wakil bupati Kab. Ciamis dimana wakil bupati terpilih pada Pilkada 2024 yang meninggal dunia sebelum dilakukan pelantikan dan juga wakil bupati Grobogan serta wakil walikota Balikpapan, menjadi suatu proposal untuk membentuk strategi dan memperbaharui hukum karena kebutuhan pemerintahan dan kebutuhan sosial. Bukan sekadar membuat aturan, tapi penetapan garis resmi (*legal policy*) yang menjadi panduan legislasi, implementasi, dan penegakan hukum agar selaras dengan cita-cita bangsa. Hal ini sebagaimana yang dikemukakan oleh Moh Mahfud MD yang memaknai politik hukum sebagai garis kebijakan resmi (*legal policy*) yang berkaitan dengan pilihan-pilihan hukum yang akan diterapkan, baik dengan cara melakukan pembuatan hukum baru atau dengan mengganti hukum yang lama, serta pilihan kebijakan hukum mana yang akan diberlakukan, dicabut, atau tidak diberlakukan. Proses menelaah politik hukum pemilu di Indonesia akan erat kaitannya dengan tiga ruang lingkup utama yaitu: (i) Kebijakan hukum yang mana yang akan diterapkan; (ii) Latar belakang dibentuknya suatu produk hukum; dan (iii) Penegakan hukum dalam praktik lapangan.⁹

Sampai saat ini, belum ada dasar hukum yang mengatur kondisi seperti yang dialami Kab. Grobogan, Kota Balikpapan dan Kab. Ciamis. Berdasarkan Pasal 176 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, pengisian jabatan wakil bupati hanya bisa dilakukan apabila wakil bupati berhenti karena meninggal dunia, mengundurkan diri, atau diberhentikan. Padahal penting sekali keberadaan wakil bupati. Bukan sekadar kebutuhan administratif saja, melainkan langkah strategis untuk memperkuat pelayanan publik dan stabilitas pemerintahan.

⁹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Depok: Rajawali Press, 2009, hlm. 16

Berdasarkan uraian dan kenyataan tersebut diatas, maka dalam penelitian ini penulis melakukan suatu penelitian terkait politik hukum meliputi arah kebijakan negara untuk memperbaiki hukum sebagai alat pencapaian tujuan dalam pengisian kekosongan wakil bupati dengan penelitian yang berjudul **“POLITIK HUKUM PENGISIAN JABATAN WAKIL BUPATI PENGGANTI PEMENANG PILKADA YANG BERHALANGAN TETAP”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang penelitian yang telah dipaparkan sebelumnya, penulis merumuskan batasan permasalahan ke dalam beberapa identifikasi masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana konfigurasi politik hukum pengisian jabatan wakil bupati pengganti pemenang Pilkada yang berhalangan tetap?
2. Bagaimana faktor-faktor yang memengaruhi dalam pengisian jabatan wakil bupati pengganti pemenang Pilkada yang berhalangan tetap?
3. Bagaimana mekanisme ideal pengisian kekosongan jabatan wakil bupati pengganti pemenang Pilkada yang berhalangan tetap?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian pengisian kekosongan wakil bupati dilaksanakan dengan beberapa tujuan mendasar sebagaimana berikut ini:

1. Untuk menganalisis konfigurasi politik hukum pengisian jabatan wakil bupati pengganti pemenang Pilkada yang berhalangan tetap.
2. Untuk menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi dalam pengisian jabatan wakil bupati pengganti pemenang Pilkada yang berhalangan tetap.
3. Untuk menganalisis mekanisme ideal pengisian kekosongan jabatan wakil bupati pengganti pemenang Pilkada yang berhalangan tetap.

D. Manfaat Hasil Penelitian

Adapun manfaat penelitian terkait pengisian kekosongan jabatan wakil bupati pengganti pemenang Pilkada adalah:

1. Kegunaan Teoretis

Penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi bagi perkembangan ilmu hukum

secara umum, terutama dalam memperkaya pemahaman dan wawasan di bidang hukum tata negara, khususnya terkait penerapan serta keberadaannya dalam konteks ketatanegaraan Indonesia.

2. Kegunaan Praktis

Dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemikiran-pemikiran secara praktis yang berguna bagi pejabat negara agar bisa menjalankan pemerintahan berkesinambungan.

E. Kerangka Pemikiran

Adapun kerangka pemikiran dalam penelitian ini terdapat tiga teori sebagaimana penjelesan berikut:

1. Teori Demokrasi

Istilah demokrasi menurut Dede Rosyada pada mulanya lahir dan berkembang dalam kajian politik, yang secara umum diartikan sebagai kekuasaan yang berada di tangan rakyat. Meskipun mekanisme demokrasi dalam ranah politik tidak seluruhnya sejalan dengan mekanisme yang berlaku di lembaga pendidikan, secara substansi semangat demokrasi tetap hadir dalam dunia pendidikan, baik dalam tahap perencanaan, pengelolaan, maupun evaluasi.¹⁰

Istilah demokrasi memiliki beragam bentuk penyebutan, seperti demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi soviet, demokrasi nasional, dan sebagainya. Dari sekian banyak pemikiran mengenai demokrasi tersebut, terdapat dua aliran utama yang paling dominan, yaitu demokrasi konstitusional dan demokrasi yang berbasis paham komunisme. Perbedaan mendasar di antara keduanya terletak pada cita-cita mengenai kekuasaan pemerintahan: demokrasi konstitusional menghendaki kekuasaan pemerintahan yang dibatasi, yaitu suatu negara (*rechtsstaat*) yang tunduk pada *Rule of Law*, sedangkan demokrasi yang berlandaskan komunisme justru menghendaki kekuasaan pemerintahan yang tidak terbatas (*machtsstaat*) dan bersifat totaliter.

M. Duverger memaknai demokrasi sebagai suatu cara pemerintahan di mana

¹⁰ Dede Rosyada, *Paradigma Pendidikan Demokratis*, Kencana: Jakarta, 2004, hlm. 35.

golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah tidak dapat dipisahkan, karena pada dasarnya setiap orang memiliki hak yang sama untuk memerintah maupun diperintah.¹¹ Sementara itu, Alamudin berpandangan bahwa demokrasi yang sesungguhnya bukan sekadar seperangkat gagasan dan prinsip tentang kebebasan, melainkan juga mencakup praktik dan prosedur yang terbentuk melalui perjalanan sejarah yang panjang. Oleh karena itulah demokrasi kerap disebut sebagai pelembagaan dari kebebasan, yaitu hak asasi dan persamaan di hadapan hukum yang harus dimiliki setiap masyarakat agar layak disebut demokratis.¹²

Bertolak dari pendapat-pendapat tersebut, maka bisa diambil kesimpulan bahwa dalam sistem bernegara, hakikat demokrasi menempatkan rakyat sebagai pemeran utama baik secara sosial maupun politik. Pemerintahan yang berada di tangan rakyat setidaknya mengandung tiga pengertian, yaitu:¹³

- a. Pemerintahan dari rakyat (*government of the people*), yaitu pemerintahan yang sah karena memperoleh pengakuan dan dukungan mayoritas rakyat melalui mekanisme demokrasi.
- b. Pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*), yaitu pemerintahan yang menjalankan kekuasaannya atas nama rakyat, bukan atas dorongan kepentingan pribadi.
- c. Pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*), yaitu kekuasaan yang diberikan rakyat kepada pemerintah harus dijalankan sesuai dengan kepentingan rakyat itu sendiri.

Perjalanan sejarah demokrasi diwarnai perdebatan mengenai demokrasi apakah harus dimaknai sebagai bentuk kekuasaan rakyat, yakni bentuk politik di mana warga negara terlibat langsung dalam pemerintahan dan pengaturan dirinya sendiri, ataukah sekadar sarana bagi pembuat keputusan untuk memperoleh kekuasaan melalui pemberian mandat secara periodik. Perdebatan ini kemudian melahirkan tiga model pokok demokrasi, yaitu:¹⁴

¹¹ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Jakarta: Rajagrafindo, 2014, hlm. 200

¹² Muslim Mufti dan Didah Durrotun Naafisah, *Teori-Teori Demokrasi*, Jakarta: Pustaka Setia, 2013, hlm. 115

¹³ Josep A. Scumpeter, *Capitalis, Socialism & Democracy*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2011, hlm. 361

¹⁴ M. Solly Lubis, *Ilmu Negara*, Jakarta: Rajawali Press, 2012, hlm. 67

- a. Demokrasi partisipatif atau demokrasi langsung, yaitu sistem yang melibatkan warga negara secara langsung dalam pengambilan keputusan atas persoalan-persoalan umum. Tipe demokrasi inilah yang dipandang sebagai bentuk demokrasi yang paling asli, sebagaimana pernah dipraktikkan di Athena kuno, selain di beberapa tempat lainnya.
- b. Demokrasi liberal atau demokrasi perwakilan, yaitu sistem pemerintahan yang menggunakan pejabat-pejabat terpilih untuk mewakili kepentingan atau pandangan warga negara pada wilayah-wilayah tertentu, dengan tetap menjunjung tinggi aturan hukum.
- c. Demokrasi yang bertumpu pada model kepartaian tertentu.

Pada dasarnya, bentuk pemerintahan yang bersifat demokratis di berbagai negara memiliki keberagaman yang luas, sehingga kajian dalam penelitian ini akan difokuskan pada kategori tertentu dalam ranah demokrasi. Berkaitan dengan hal tersebut, konsep demokrasi ditinjau dari cara penyaluran kehendak rakyat dapat dijelaskan sebagai berikut:¹⁵

- a. Demokrasi Langsung (*Direct Democracy*)

Demokrasi langsung (*direct democracy*) merupakan salah satu bentuk mekanisme yang mengikutsertakan rakyat secara langsung dalam proses penentuan kebijakan negara. Keikutsertaan ini dilakukan tanpa membedakan status atau kedudukan warga negara, melainkan berlandaskan pada kedudukan manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan yang memiliki hak untuk menentukan serta mengelola dirinya sendiri tanpa adanya paksaan maupun campur tangan pihak lain.

- b. Demokrasi Tidak Langsung (*Indirect Democracy*)

Demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) merupakan wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat yang tidak dijalankan secara langsung, melainkan diselenggarakan melalui lembaga perwakilan. Model demokrasi seperti ini banyak diterapkan dalam praktik kehidupan demokrasi di era modern karena dianggap lebih efisien dan mudah dilaksanakan. Melalui sistem demokrasi tidak langsung ini, rakyat menyalurkan aspirasinya dengan memilih wakil-wakil yang akan menduduki

¹⁵ Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: Nusamedia, 2007, hlm. 46

kursi parlemen, yang selanjutnya bertugas mewakili kepentingan rakyat dalam berbagai proses pengambilan keputusan kenegaraan.

c. Demokasi dan Pemilihan Umum (Pemilu)

Suatu kekuasaan dalam organisasi dapat bersumber dari legitimasi religius, legitimasi ideologis, ataupun legitimasi pragmatis. Namun demikian, kekuasaan yang berlandaskan pada ketiga bentuk legitimasi tersebut pada hakikatnya bertentangan dengan prinsip kesamaan dan kesederajatan manusia, sebab menempatkan sekelompok orang pada posisi yang dianggap lebih tinggi dibandingkan kelompok lainnya. Di samping itu, kekuasaan yang berakar dari ketiga jenis legitimasi tersebut berpotensi bertransformasi menjadi kekuasaan yang bersifat absolut, mengingat asumsi dasarnya menempatkan pihak yang berkuasa sebagai kelompok yang memiliki kewenangan khusus serta dipandang lebih memahami persoalan kekuasaan negara.

Perwujudan kedaulatan rakyat salah satunya dilaksanakan melalui Pemilihan Umum (Pemilu), yang berfungsi sebagai wadah bagi rakyat untuk memilih secara langsung Presiden dan Wakil Presiden dalam satu pasangan calon, sekaligus menentukan wakil-wakil rakyat yang akan menduduki kursi DPR, DPD, dan DPRD guna menjalankan peran pengawasan, menyalurkan aspirasi politik masyarakat, serta membentuk peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari fungsi legislatif. Di samping penyelenggaraan Pemilu tersebut, terdapat pula mekanisme pemilihan kepala daerah beserta wakilnya, baik pada tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, yang umum disebut sebagai Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada).

Pemilu berfungsi sebagai instrumen demokrasi sekaligus mekanisme pembentukan pemerintahan, yang mencerminkan cara kerja sistem politik serta aspek strategi dan perilaku politik para pemilih, elite, maupun partai dalam memilih pemimpin dan wakil rakyat, berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat yang jujur, adil, langsung, umum, bebas, dan rahasia (Jurdiluber). Cakupannya meliputi teori tentang sistem kepemiluan (proporsional maupun distrik), peran peserta pemilu, serta kajian mengenai kecurangan pemilu dan pengawasannya. Melalui pemilu inilah masyarakat memperoleh ruang untuk memilih kepala daerah dan wakilnya, baik di tingkat pusat maupun daerah, termasuk pemilihan bupati dan wakil bupati.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, pemilu didefinisikan sebagai sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota perwakilan daerah, Presiden dan Wakil Presiden, serta kepala daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Di mayoritas negara yang menganut sistem demokrasi, penyelenggaraan pemilihan umum kerap dijadikan simbol sekaligus indikator keberhasilan demokrasi. Pemilu yang diselenggarakan dengan menjunjung tinggi keterbukaan, kebebasan berpendapat, serta kebebasan berserikat dipandang mampu merefleksikan secara tepat tingkat partisipasi dan aspirasi masyarakat, sekaligus memberikan kesempatan bagi rakyat untuk ikut menentukan sosok pemimpin yang dinilai layak menjalankan pemerintahan.

Berkaitan dengan hal tersebut, dapat dikemukakan pula beberapa tujuan diselenggarakannya pemilu, yaitu: pertama, terciptanya mekanisme peralihan kepemimpinan pemerintahan yang berlangsung secara aman, tertib, dan damai; kedua, terbukanya peluang pergantian pejabat yang mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan; ketiga, terwujudnya penerapan prinsip kedaulatan rakyat; dan keempat, terlaksananya prinsip pemenuhan hak-hak warga negara.¹⁶

Beberapa aspek penting dalam pemilu di antaranya sebagai berikut:

- a. Sistem Kepemiluan; yaitu cara pemilu diselenggarakan (proporsional, distrik, atau campuran) yang berpengaruh terhadap hasil dan tingkat keterwakilan.
- b. Peserta Pemilu; meliputi partai politik untuk pemilihan legislatif dan perseorangan untuk DPD, serta peran para elite politik di dalamnya.
- c. Perilaku Politik; yaitu kajian mengenai perilaku memilih (voting behavior) serta strategi kampanye yang digunakan para kandidat.
- d. Kecurangan Pemilu (Electoral Fraud); yaitu analisis atas piramida kecurangan mulai dari persoalan teknis hingga pelanggaran struktural guna menjaga

¹⁶ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI dan CV Sinar Bakti, 1988, hlm. 330

integritas pemilu.

- e. Pengawasan Pemilu; yaitu peran lembaga seperti Bawaslu serta partisipasi masyarakat dalam mencegah dan menyelesaikan sengketa proses pemilu.

Pemilihan umum telah berkembang menjadi sebuah tradisi yang hampir selalu ditemukan dalam berbagai sistem demokrasi di seluruh dunia. Besarnya pengaruh nilai-nilai demokrasi secara global menjadikan pemilihan umum sebagai instrumen yang tersedia bagi rakyat untuk mengaktualisasikan kedaulatannya. Manuel Kaisiepo, sebagaimana dikutip oleh Bintang R. Saragih,¹⁷ menegaskan bahwa pemilihan umum memegang peranan penting dalam penyelenggaraan kekuasaan, karena melalui pemilu penguasa memperoleh legitimasi atas kekuasaannya.

Pemilu menjadi penanda bahwa rakyat dapat melaksanakan kedaulatannya secara bebas dan merdeka dalam menentukan pilihan, karena rakyat tidak menghendaki rezim yang berkuasa terus-menerus mempertahankan status quo dalam jabatan pemerintahan, yang pada gilirannya dikhawatirkan dapat mengubah sistem demokrasi menjadi corak pemerintahan yang feodal. Oleh sebab itu, tidaklah berlebihan apabila Maurice Duverger menyatakan bahwa di mana terdapat pemilihan yang bebas dan merdeka, di situlah demokrasi berada.

Apabila rakyat dipandang sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara, maka sebagai pemilik kekuasaan tersebut rakyat berhak menentukan cara penyelenggaraan pemerintahan sekaligus tujuan yang hendak dicapai oleh negara. Akan tetapi, akan menjadi sulit apabila dalam praktik ketatanegaraan setiap individu rakyat menyampaikan kehendaknya secara perorangan untuk menentukan kebijakan pemerintahan. Mengingat jumlah rakyat Indonesia yang mencapai jutaan jiwa dengan keberagaman suku, agama, dan etnis, mustahil kebijakan dijalankan murni berdasarkan kehendak perorangan. Oleh karena itu, dirumuskanlah suatu formula agar kehendak rakyat tetap dapat tersalurkan, yaitu melalui sistem perwakilan, yang oleh Jimly Asshiddiqie disebut sebagai sistem demokrasi

¹⁷ Bintang R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1998, hlm. 167

perwakilan atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*).¹⁸

Suatu pemilu yang demokratis paling tidak wajib memenuhi lima kriteria. Pertama, penyelenggaraan pemilu harus mengandung unsur kompetisi. Kedua, pemilu wajib dilaksanakan secara periodik. Ketiga, pemilu harus bersifat inklusif dan terbuka bagi semua pihak. Keempat, para pemilih perlu diberikan kebebasan untuk mempertimbangkan serta mendiskusikan berbagai pilihan alternatif dalam kondisi yang bebas dari tekanan, disertai akses terhadap informasi yang memadai. Kelima, lembaga penyelenggara pemilu dituntut untuk bersikap netral dan independen. Oleh karena itu, sukses tidaknya penyelenggaraan pemilu sangat bergantung pada tingkat objektivitas dan profesionalisme lembaga penyelenggaranya, mengingat hasil pemilu pun turut dipengaruhi secara signifikan oleh kinerja lembaga tersebut.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, penyelenggara pemilu terdiri atas:

a. Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Komisi Pemilihan Umum merupakan lembaga penyelenggara pemilu yang memegang peran strategis dalam proses penyelenggaraan pemilihan umum. Sepanjang perjalanan politik di Indonesia, keberadaan lembaga penyelenggara pemilu memiliki dinamika tersendiri yang terus berkembang. Dalam suatu sistem politik yang demokratis, terselenggaranya pemilu yang bebas dan adil (*Free and Fair*) menjadi sebuah keharusan yang tidak dapat ditawar. Bahkan hampir setiap sistem politik yang dianut oleh suatu negara pada umumnya tetap mengklaim dirinya sebagai negara demokratis. Mengingat betapa pentingnya kedudukan lembaga penyelenggara pemilu, keberadaannya diatur secara tegas dalam konstitusi, yakni UUD 1945. Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa penyelenggaraan pemilihan umum bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Ketentuan tersebut bertujuan untuk memberikan dasar hukum yang kuat bagi terselenggaranya kedaulatan rakyat.

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006, hlm. 168.

b. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu menegaskan adanya lembaga lain yang turut berperan sebagai penyelenggara pemilu di luar Komisi Pemilihan Umum (KPU), yakni Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Suatu lembaga pemerintahan yang mengawasi implementasi Pemilu. Kehadiran Bawaslu sebagai bagian dari penyelenggara pemilu, berdampingan dengan KPU, merupakan bentuk penjabaran lebih lanjut dari ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945 terkait frasa “*Suatu Komisi Pemilihan Umum*”.

c. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)

Pemilu tahun 2009 mencatatkan sejarah baru dengan diperkenalkannya pengaturan mengenai Kode Etik dan Dewan Kehormatan, yang untuk pertama kalinya diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, sebelum akhirnya digantikan oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Pembentukan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dilatarbelakangi oleh upaya untuk mewujudkan penyelenggaraan pemilu yang demokratis.

Selain pemilu, termasuk juga pilkada, terdapat unsur lain dalam penyelenggaraan sistem politik di Indonesia, yaitu keberadaan partai politik. Partai politik menurut Miriam Budiardjo adalah kelompok yang terorganisasi, yang anggota-anggotanya memiliki orientasi, nilai, dan cita-cita yang sama, dengan tujuan memperoleh kekuasaan politik serta merebut kedudukan politik guna melaksanakan kebijakan partai.¹⁹ Istilah partai merujuk pada suatu golongan sebagai pengelompokan masyarakat berdasarkan kesamaan tertentu, seperti tujuan, ideologi, agama, dan kepentingan. Sigmund Neumann dalam bukunya *Modern Political Parties* menyatakan bahwa partai politik merupakan organisasi para aktivis politik yang berupaya menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat melalui persaingan dengan golongan lain yang memiliki pandangan berbeda. Sementara itu, RH Soltau dalam bukunya “*Introduction to Politics*” memaknai partai politik sebagai kumpulan warga negara yang kurang lebih terorganisasi, yang

¹⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1972, hlm. 403-404

bertindak sebagai bagian dari kehidupan politik dan menggunakan hak suaranya untuk mengatur jalannya pemerintahan beserta pedoman umumnya.²⁰

Selanjutnya, definisi partai politik sebagaimana termuat dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik menyatakan bahwa partai politik adalah suatu organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk secara sukarela oleh sekelompok warga negara Indonesia atas landasan kesamaan kehendak serta cita-cita, dengan tujuan memperjuangkan dan membela kepentingan politik para anggotanya, masyarakat, bangsa, dan negara, sekaligus turut menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Peran dan fungsi partai politik dapat dibedakan menjadi fungsi internal dan fungsi eksternal. Dalam fungsi internal, partai politik berperan dalam pembinaan, pendidikan, pembekalan, dan pengaderan bagi anggotanya demi menjaga kelangsungan ideologi politik yang melatarbelakangi berdirinya partai tersebut. Adapun dalam fungsi eksternal, peran partai politik berkaitan dengan lingkup yang lebih luas, yakni masyarakat, bangsa, dan negara, mengingat partai politik juga memikul tanggung jawab konstitusional, moral, dan etis untuk mewujudkan kondisi masyarakat yang lebih baik.²¹ Lebih lanjut, beberapa fungsi partai politik dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Representing Groups of Interest

Dalam konteks partai politik, dikenal pula istilah konstituen, yakni individu-individu yang memberikan dukungan atau mempercayakan hak suaranya kepada partai maupun kandidat tertentu. Selain merepresentasikan individu, partai politik juga dapat menjadi representasi bagi kelompok-kelompok tertentu yang memiliki kepentingan khusus, seperti partai yang mewakili kalangan petani, partai yang mewakili kalangan buruh, dan sebagainya. Bahkan, terdapat salah satu partai yang berhasil membangun citra dirinya sebagai representasi dari kalangan masyarakat kecil (*wong cilik*).

²⁰ Amin Suprihatini, *Partai Politik Di Indonesia*, Klaten: Cempaka Putih, 2018, hlm. 2.

²¹ Firmanzah, *Mengelola Partai Politik: Komunikasi Dan Positioning, Ideologi Politik Dan Era Demokrasi (Edisi Revisi)*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2011, hlm. 70

b. Simplifying Choice

Di sejumlah negara, partai politik mampu memosisikan dirinya pada ideologi, filosofi, atau nilai-nilai politik tertentu, sehingga pemilih dapat mengenali posisi suatu partai meskipun hanya dengan penilaian sederhana. Dengan demikian, partai politik tidak dipandang sebagai sesuatu yang semu tanpa ciri khas tertentu. Sebagai contoh di Amerika Serikat, Partai Republik dikenal sebagai pendukung kalangan bisnis, sedangkan Partai Demokrat dikenal sebagai pendukung kalangan masyarakat bawah.

c. Making Policy

Secara kelembagaan, partai politik pada dasarnya bukanlah pihak yang berwenang membuat kebijakan. Meski begitu, partai tetap mengambil sikap yang jelas terhadap berbagai kebijakan strategis, khususnya dalam rangka menyediakan pilihan alternatif bagi partai yang sedang memegang kekuasaan. Adapun partai yang berkuasa akan berupaya menerjemahkan filosofi atau pandangannya ke dalam bentuk kebijakan perundang-undangan. Ketika seorang kandidat berhasil memenangkan suatu jabatan melalui perolehan suara mayoritas, hal tersebut menandakan bahwa para pemilih telah memberikan mandat kepadanya untuk mewujudkan program-program yang sebelumnya telah disampaikan pada masa kampanye.

Dalam kaitannya dengan kekosongan jabatan Wakil Bupati Ciamis, peran partai politik di sini adalah menyiapkan kader terbaik untuk membantu bupati dalam menjalankan pemerintahan. Proses penggantian tersebut harus dilaksanakan melalui mekanisme resmi serta memperoleh persetujuan dari partai pengusung.

2. Teori Kewenangan

Kewenangan memiliki hubungan yang sangat erat dengan konsep kekuasaan. Pada dasarnya, kekuasaan dapat dimaknai serupa dengan wewenang, mengingat kekuasaan yang dimiliki oleh lembaga eksekutif, legislatif, maupun yudikatif merupakan bentuk kekuasaan yang bersifat formal. Kekuasaan menjadi salah satu unsur yang sangat penting dalam penyelenggaraan suatu negara, selain unsur-unsur lain seperti hukum, kewenangan, keadilan, kejujuran, kebijaksanaan, dan kebajikan. Keberadaan kekuasaan merupakan inti dari jalannya penyelenggaraan

negara agar negara senantiasa dapat bergerak (*de staat in beweging*), sehingga mampu beraktivitas, bekerja, dan menunjukkan kinerjanya dalam melayani warga negara. Oleh sebab itu, suatu negara mutlak memerlukan kekuasaan sebagai bekal utamanya. Sebagaimana dikemukakan oleh Miriam Budiardjo, kekuasaan merupakan kemampuan yang dimiliki oleh seseorang maupun sekelompok orang untuk memengaruhi perilaku individu atau kelompok lain agar sejalan dengan kehendak serta tujuan dari pihak yang memegang kekuasaan tersebut.

Supaya kekuasaan dapat diselenggarakan, diperlukan adanya penguasa atau organ tertentu, sehingga negara dipahami sebagai suatu himpunan jabatan (*een ambten complex*) yang diduduki oleh para pejabat pengemban hak dan kewajiban tertentu, berdasarkan konstruksi subjek kewajiban. Atas dasar itu, kekuasaan dapat dilihat dari dua aspek, yakni aspek politik dan aspek hukum, sementara kewenangan hanya mengandung aspek hukum semata. Dengan kata lain, sumber kekuasaan dapat berasal dari konstitusi maupun dari luar konstitusi (inkonstitusional), misalnya melalui kudeta atau peperangan, sedangkan kewenangan secara tegas hanya bersumber dari konstitusi.

Negara ataupun pemerintah pada dasarnya tidak memiliki hak untuk mengatur warga negaranya, kecuali berdasarkan kewenangan yang secara tegas diberikan oleh rakyat melalui para wakilnya yang duduk di lembaga parlemen. Teori mengenai kewenangan ini, yang dikenal dalam bahasa Inggris sebagai *Authority of Theory*, dalam bahasa Belanda disebut *Theory Van het Gezag*, serta dalam bahasa Jerman dikenal dengan istilah *Theorie der Autoritat*, dikemukakan oleh Herbert A. Simon sebagai suatu kekuasaan untuk mengambil keputusan dalam relasi antara atasan dan bawahan. Di sisi lain, SF Marbun mengemukakan pandangan bahwa wewenang merupakan kemampuan untuk melakukan tindakan hukum yang bersifat publik (yuridis), sekaligus kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang guna menjalin suatu hubungan hukum.

Ateng Syafrudin menguraikan adanya perbedaan mendasar antara kewenangan dengan wewenang. Kewenangan (*authority/gezag*) dimaknai sebagai kekuasaan formal yang bersumber dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sementara wewenang (*competence/bevoegdheid*) hanya mencakup bagian

tertentu (*onderdeel*) dari suatu kewenangan tersebut.

Suatu kewenangan pada dasarnya memuat sejumlah wewenang (*rechtsbevoegdheden*) di dalamnya. Wewenang tersebut merupakan lingkup tindakan hukum yang bersifat publik, yang tidak hanya mencakup kewenangan untuk mengambil keputusan pemerintahan (*bestuur*), melainkan juga meliputi kewenangan dalam pelaksanaan tugas, di mana pembagiannya secara umum ditetapkan melalui peraturan perundang-undangan.

Ditinjau dari asasnya, kewenangan dapat dibedakan menjadi tiga bagian yaitu:²²

- a. Kewenangan atribusi, yaitu kewenangan yang melekat pada suatu jabatan karena diberikan langsung oleh undang-undang kepada suatu organ pemerintahan atau lembaga negara melalui badan legislatif yang independen. Kewenangan atribusi bersifat asli, bukan berasal dari kewenangan yang telah ada sebelumnya.
- b. Kewenangan delegasi, yaitu pengalihan kewenangan atribusi dari suatu organ pemerintahan kepada pejabat di bawahnya disertai pemindahan tanggung jawab, sehingga pihak yang mendelegasikan kewenangan tetap dapat menguji pelaksanaan kewenangan tersebut atas namanya.
- c. Kewenangan mandat, yaitu kewenangan yang tidak melibatkan pengakuan maupun pengalihan kewenangan, melainkan hanya berupa perjanjian kerja internal antara atasan dan bawahan. Dalam mandat, pemberi mandat (mandator) memberi kewenangan kepada penerima mandat (mandataris) untuk mengambil keputusan atau tindakan tertentu atas nama pemberi mandat.

Menurut Ateng Syafrudin, terdapat beberapa unsur yang terkandung dalam kewenangan yaitu:²³

- a. Adanya kekuasaan formal;
- b. Kekuasaan tersebut diberikan oleh undang-undang.

Unsur wewenang, yang hanya menyangkut bagian tertentu (*onderdeel*) dari suatu kewenangan. H.D. Stoud mengemukakan dua unsur yang terkandung dalam

²² Prajudi Admosudirdjo, *Teori Kewenangan*, Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2011, hlm. 11

²³ Ateng Syafrudin, 2000, "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab", *Jurnal Pro Justitia Edisi IV*, Bandung, UNPAR, hlm. 22

konsep kewenangan, yaitu:

- a. Adanya aturan-aturan hukum;
- b. Adanya sifat hubungan hukum tertentu.

Menurut Indroharto, wewenang dalam pengertian yuridis merupakan suatu kemampuan yang diberikan berdasarkan peraturan perundang-undangan, yang keberadaannya menimbulkan akibat-akibat hukum tertentu. Adapun Black's Law Dictionary memaknai kewenangan adalah *"Right to Exercise powers, to implement and enforce laws, to exact obedience, to command, to judge, Control over and jurisdiction Often synonymous with power"*.

Kewenangan memegang posisi yang sangat penting dalam kajian ilmu hukum tata negara maupun hukum administrasi negara. Signifikansi kedudukan kewenangan tersebut bahkan mendorong F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek untuk menyebutnya sebagai konsep sentral (kernbegrippen) dalam ranah hukum tata negara dan hukum administrasi negara.²⁴ Oleh karena itu, dalam kaitannya dengan kekosongan jabatan Wakil Bupati Ciamis, diperlukan kejelasan mengenai kewenangan siapa dan bagaimana bentuk kewenangan untuk mengisi kekosongan jabatan tersebut.

3. Teori Pengisian Jabatan

Teori pengisian jabatan politik adalah kerangka konseptual yang menjelaskan bagaimana jabatan-jabatan penting dalam pemerintahan diisi, mulai dari prinsip dasar seperti kontinuitas dan efektivitas (Logemann) hingga mekanisme spesifik seperti pemilihan langsung, pengangkatan (appointment), dan peran partai politik, dengan tujuan utama memastikan fungsi negara berjalan efektif dan menghindari stagnasi pemerintahan, seringkali melalui kombinasi teori seperti demokrasi (pemilu) dan keahlian (meritokrasi), seperti yang diatur dalam konstitusi dan undang-undang di Indonesia.

a. Prinsip Dasar dan Tokoh Kunci

Tokoh kunci dari teori ini adalah Logemann dimana menekankan pentingnya kontinuitas jabatan agar organisasi negara berfungsi dengan baik. Pengisian jabatan

²⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013, hlm. 99

penting untuk memastikan fungsi pemerintahan berjalan, menghindari kevakuman yang bisa menyebabkan stagnasi. Jabatan politik harus diisi agar fungsi pemerintahan tidak terhenti, terutama dalam kasus kekosongan jabatan (misalnya, karena berhalangan tetap).

b. Mekanisme Pengisian Jabatan di Indonesia

Mekanisme pengisian jabatan politik di Indonesia bervariasi tergantung jenis jabatannya, mencakup beberapa teori:

- 1) Pemilihan Langsung (Demokrasi Langsung); Untuk jabatan Presiden/Wakil Presiden (melalui pemilu), serta Gubernur, Bupati, dan Wali Kota (Pilkada), di mana rakyat memilih secara langsung untuk menciptakan legitimasi dan keseimbangan kekuasaan.
- 2) Rekrutmen Politik (Partai Politik); Partai politik berperan penting mengusulkan calon (presiden, anggota DPR/DPRD) dan sebagai wadah pendidikan politik, meskipun ada ambang batas pencalonan (presidential threshold) yang diatur undang-undang.
- 3) Pengangkatan (*Appointment*); Untuk jabatan tertentu (misalnya, menteri, pejabat eselon), pengisian didasarkan pada keahlian, kompetensi, dan penunjukan oleh pejabat yang lebih tinggi (Presiden), seringkali melalui proses seleksi internal (meritokrasi).
- 4) Mekanisme Pengisian Kekosongan; Ketika terjadi kekosongan (misalnya, Presiden/Wapres), mekanismenya diatur konstitusi (MPR) atau UU (misalnya, wakil kepala daerah diisi DPRD atau penunjukan sementara).

Selanjutnya, terkait pengisian jabatan wakil kepala daerah perlu ditegaskan tidak hanya dalam UU saja, tetapi perlu juga diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Keberadaan jabatan wakil kepala daerah sama sekali tidak dibahas dalam pembahasan perubahan materi Bab VI tentang pemerintahan daerah yang berlangsung pada sidang panitia Ad hoc untuk Perubahan Kedua UUD 1945 tahun 2000. Selanjutnya, ketika rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dibahas pada tahun 2004, Harun Al-Rasyid mengemukakan pandangannya bahwa keberadaan jabatan wakil kepala daerah bersifat inkonstitusional. Menurutnya, mengingat kedudukannya sebagai pejabat yang dipilih secara langsung oleh rakyat,

jabatan wakil kepala daerah semestinya diatur dalam UUD 1945, sebab apabila tidak diatur di dalamnya, maka jabatan tersebut sesungguhnya tidak diperlukan dan tidak perlu dicantumkan dalam undang-undang.²⁵ Selain itu, terkait mekanisme pengisian jabatan akibat kekosongan, sebagaimana pernah terjadi di pemerintahan Kabupaten Ciamis di mana wakil bupati terpilih tidak sempat dilantik karena meninggal dunia diperlukan adanya tata cara yang tegas dan jelas untuk mengisi kekosongan jabatan tersebut, agar dapat menjadi acuan di kemudian hari apabila terjadi kondisi serupa..

4. Teori Politik Hukum

Secara etimologis, istilah *politik hukum* merupakan terjemahan dari *rechtspolitiek* (Belanda) atau *legal policy* (Inggris).²⁶ Sebagai suatu disiplin, politik hukum mengkaji perubahan-perubahan yang terjadi dalam sistem hukum suatu negara sebagai hasil dari perubahan konstelasi dan kepentingan politik yang berkembang. Teuku Mohammad Radhie, salah satu peletak dasar kajian politik hukum di Indonesia, mengartikan politik hukum sebagai pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah ke mana hukum hendak dikembangkan.²⁷ Definisi ini kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh Moh. Mahfud MD yang merumuskan politik hukum sebagai *legal policy* atau garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan, baik dengan membuat hukum baru maupun dengan mengganti hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.²⁸

Padmo Wahjono memberikan tekanan pada aspek kebijakan penyelenggara negara, yaitu kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk, sekaligus bagaimana hukum tersebut hendak ditegakkan.²⁹

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hlm. 59.

²⁶ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, *Op.Cit.* hlm. 1.

²⁷ Teuku Mohammad Radhie, "Politik dan Pembangunan Hukum", *Majalah Prisma*, No. 6 Tahun II, 1973, hlm. 3. Radhie mengartikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.

²⁸ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, *Op.Cit.* hlm. 9-15.

²⁹ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986, hlm. 160.

Sementara itu, Satjipto Rahardjo memandang politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial tertentu dengan hukum di dalam masyarakat.³⁰

Solly Lubis merumuskan politik hukum sebagai kebijaksanaan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu, yang mencakup pula kebijaksanaan mengenai lembaga-lembaga hukum dan penegakannya sesuai dengan cita-cita bangsa.³¹ Adapun Abdul Hakim Garuda Nusantara memberi penekanan pada dimensi kekuasaan, yakni politik hukum sebagai pernyataan kehendak penguasa mengenai hukum yang berlaku maupun yang dicita-citakan, termasuk kebijakan mengenai penegakan hukum itu sendiri.³² Berdasarkan berbagai definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa politik hukum pada intinya memuat tiga unsur pokok, yaitu: (a) pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku maupun yang akan diberlakukan di wilayahnya; (b) tujuan yang hendak dicapai dari pemberlakuan hukum tersebut; dan (c) cara atau sarana yang digunakan untuk mencapai tujuan tersebut.³³ Ketiga unsur ini menjadikan politik hukum sebagai kerangka analisis untuk memahami mengapa suatu norma hukum dirumuskan dengan cara tertentu, dan ke arah mana norma tersebut hendak mengantarkan kehidupan bernegara.

Sudarto merumuskan politik hukum sebagai kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat serta untuk mencapai apa yang dicita-citakan. Dari rumusan ini tampak bahwa ruang lingkup politik hukum tidak semata berhenti pada tahap pembentukan peraturan perundang-undangan, melainkan meliputi pula tahap penegakan dan pelaksanaannya.

Secara garis besar, ruang lingkup politik hukum mencakup tiga hal pokok. *Pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar sesuai dengan kebutuhan. *Kedua*, pelaksanaan

³⁰Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000, hlm. 352-353.

³¹Solly Lubis, *Politik Hukum dan Pengembangannya*, Bandung: Mandar Maju, 2011, hlm. 12-14.

³²Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, Jakarta: YLBHI-CIDA, 1988, hlm. 15.

³³Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hlm. 24-27.

ketentuan hukum yang telah ada, termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. *Ketiga*, kejelasan tentang bentuk dan isi hukum yang hendak dibangun beserta arah perkembangannya di masa depan.³⁴ Dari sisi fungsinya, politik hukum berperan sebagai jembatan (*bridge*) yang menghubungkan cita hukum (*rechtsidee*) dengan kaidah hukum positif yang berlaku sehari-hari. Politik hukum menjadi instrumen untuk menerjemahkan nilai-nilai dasar dan tujuan bernegara ke dalam norma hukum yang konkret, sekaligus menjadi alat evaluasi untuk menilai apakah suatu produk hukum telah sejalan dengan cita hukum yang dianut oleh suatu bangsa.³⁵



³⁴Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, *Op.Cit.* hlm. 17-23.

³⁵Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004, hlm. 17-19.