

BAB III

**ANALISIS DASAR FILOSOFIS PENGATURAN CUTI BAGI
PETAHANA SERTA TINJAUAN DARI PERSPEKTIF DEMOKRASI DAN
HAK ASASI MANUSIA**

A. Perkembangan Pilkada Serentak

Memang harus diakui bahwa demokrasi yang dijalani saat ini adalah “warisan” dari para pendahulu, Bapak-bapak Bangsa (*The Founding Fathers*), bahkan juga bisa dirujuk kepada para pemikir dari zaman Yunani kuno. Namun dunia berputar, zaman berubah. Tidak ada pemikiran yang tetap, tidak ada formula yang berlaku sepanjang zaman. Demikian juga gagasan dan formula demokrasi. Untuk itu, pemahaman akan tantangan setiap zaman yang berbeda-beda merupakan sesuatu yang niscaya. Dari pemahaman itu, akan lahir imajinasi, interpretasi, dan inovasi-inovasi baru.¹¹⁴

Gagasan Pilkada serentak lahir dari imajinasi untuk meretas praktik demokrasi yang berbeda. Ia didorong oleh kehendak untuk keluar dari kebutuhan politik yang terperangkap di dalam rutinitas seremonial yang melelahkan. Pilkada serentak menawarkan jalan baru mengatasi kesemerawutan politik selama ini, di mana setidaknya dua atau tiga hari sekali kita menyelenggarakan pemilihan kepala daerah secara terus menerus di berbagai pelosok tanah air. Rakyat lelah, dan pemerintah tidak fokus bekerja karena urusannya dari Pilkada ke Pilkada. Dengan Pilkada

¹¹⁴Tjahjo Kumolo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, Ctk. Pertama, Expose, Jakarta, 2015, hlm. 20

serentak, suksesi kepemimpinan berada dalam siklus yang tertib dan tertata rapi. Pilkada serentak juga diharapkan memberikan angin segar bagi demokrasi lokal di mana potensi-potensi baru dapat dimunculkan tanpa kekhawatiran terhalang oleh blok politik dinasti yang telah memiliki akses politik lebih dulu dan mengakumulasi kekuasaan di dalam lingkarannya sendiri.¹¹⁵

Pemilukada serentak merupakan jalan menuju konsolidasi demokrasi dan politik dalam membangun bangsa. Apabila akan diterapkan tentu saja akan menimbulkan permasalahan bagi daerah yang masa periode kepala daerahnya akan selesai, sehingga disini perlu diisi oleh seorang pejabat sebagai ganti kepala daerah yang akan dipilih secara serentak secara definitif. Pemilukada serentak akan memberikan legitimasi yang kuat bagi kepemimpinan kepala daerah yang terpilih. Kepemimpinan yang terpilih merefleksikan konfigurasi kekuatan politik dan kepentingan konstituen (pemilih), sehingga dapat dipastikan bahwa kandidat terpilih secara demokratis mendapat dukungan masyarakat pemilih. Di samping itu, meminimalkan manipulasi dan kecurangan, karena pemilihan secara langsung dapat terjadi kecurangan dan maraknya politik uang. Pemilukada serentak juga dapat meningkatkan akuntabilitas, karena rakyat sebagai pemilih menilai dapat tidaknya kepala daerah melaksanakan tugas-tugasnya secara baik dan bertanggungjawab kepada rakyat, dan rakyat akan

¹¹⁵*Ibid.*, hlm. 20-21

memberikan sanksi dalam pemilihan berikutnya dengan tidak memilihnya kembali. Hal yang lebih penting dari pemilukada serentak adalah efektif dan efisiensi.¹¹⁶

Pilkada serentak dilakukan secara bertahap sampai dengan pelaksanaan pilkada serentak secara nasional tahun 2024. Pelaksanaan pilkada serentak secara bertahap tersebut dilakukan sebagai upaya rekayasa penyamaan masa jabatan kepala daerah, hal ini diperlukan karena terdapat disparitas rentang waktu yang cukup tajam di antara 523 daerah provinsi, kabupaten, dan kota yang akan menyelenggarakan Pilkada di masa yang akan datang.¹¹⁷

Pilkada serentak akan dibagi menjadi tiga gelombang. Gelombang I (pertama) pada 9 Desember 2015 sebanyak 269 daerah. Pilkada serentak gelombang II (kedua) akan berlangsung pada tahun 2017 untuk kepala daerah yang habis masa jabatannya pada Juli hingga Desember 2016 dan kepala daerah yang habis masa jabatannya pada tahun 2017. Sedangkan Pilkada serentak gelombang III (ketiga) akan dilaksanakan pada tahun 2018 untuk kepala daerah yang habis masa jabatannya pada tahun 2018.¹¹⁸

Dalam rangka mengembalikan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) agar sejalan dengan amanat Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 serta mewujudkan penyelenggaraan Pilkada yang efektif dan efisien, telah ditetapkan

¹¹⁶Sodikin, *Hukum Pemilu: Pemilu..., Op.Cit.*, hlm. 215

¹¹⁷Lihat Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang 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, hlm. 1

¹¹⁸*Ibid.*, hlm. 1

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. Akan tetapi, pada implementasinya UU No. 8 Tahun 2015 tidak berjalan sesuai dengan tujuan pembentukannya.¹¹⁹ Terdapat pula berbagai pengaturan yang multitafsir dan/atau kekosongan hukum antara lain ketidak jelasan konsep petahana.

B. Dinamika Norma terkait dengan Petahana dalam Putusan Mahkamah Agung

Permasalahan calon *incumbent* diawali oleh Putusan Mahkamah Agung (MA) No. 41 P/HUM/2006 mengenai uji materil terhadap Peraturan Pemerintah (PP) No. 6 Tahun 2005 mengharuskan seorang kepala daerah atau wakil kepala daerah mengundurkan diri dari jabatan jika hendak maju sebagai calon kepala daerah/ wakil kepala daerah (*incumbent*). Namun, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Pemda) tidak mewajibkan seperti itu. Keputusan ini menimbulkan pro dan kontra. Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) juga bingung menyikapi adanya calon *incumbent*, bahkan mulai muncul pihak-pihak yang ingin menjadikan putusan MA itu sebagai referensi untuk mewajibkan calon *incumbent* dalam Pemilu dan Pilkada mengundurkan diri.¹²⁰

¹¹⁹*Ibid.*, hlm. ii

¹²⁰J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah: Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Ctk. Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 197

Keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi tahun 2007, Mahkamah Agung telah mengabulkan permohonan uji materi Pasal 40 ayat (1) PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pasal 40 ayat (1) itu berbunyi: “Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah yang dicalonkan partai politik atau gabungan partai politik menjadi calon kepala daerah atau wakil kepala daerah di daerah lain wajib mengundurkan diri dari jabatannya ketika mulai mendaftar”.¹²¹

Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah Banten, Irsjad Djuwaeli-Achmad Daniri, yang mengajukan permohonan *judicial review* (uji materi) Pasal 40 ayat (1) dan ayat (2) PP Nomor 6 Tahun 2005 ke MA. Hasilnya, majelis hakim mengabulkan permohonan itu sehingga calon *incumbent* harus mengundurkan diri dari jabatan. Semula dalam ayat (1) Pasal 40 itu, hanya kepala daerah/ wakil kepala daerah yang dicalonkan di daerah lain yang wajib mengundurkan diri dari jabatan. Namun, majelis hakim menghilangkan “di daerah lain”, sehingga semua *incumbent* wajib mengundurkan diri sejak mendaftarkan diri. Meskipun MA mengabulkan permohonan Irsjad-Daniri, calon *incumbent* Atut Chosiyah tidak serta-merta mengundurkan diri, karena ada peraturan MA yang memberikan waktu 90 hari untuk melaksanakan putusan itu.¹²²

Menurut Mahkamah Agung, klausul di daerah lain tersebut cenderung bersifat diskriminatif, sebab kewajiban mengundurkan diri dari jabatannya hanya berlaku

¹²¹Sodikin, *Hukum Pemilu: Pemilu..., Op.Cit.*, hlm. 188-189

¹²²J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah..., Op.Cit.*, hlm. 197-198

apabila calon *incumbent* bersangkutan menjadi calon di daerah lain. Apabila mencalonkan diri di daerahnya sendiri atau daerah di mana calon *incumbent* itu masih aktif menjabat, kewajiban individual untuk mundur tidak berlaku. Putusan Mahkamah Agung tersebut mengakibatkan semua calon *incumbent*, mulai dari Bupati, Walikota, dan Gubernur yang hendak mencalonkan diri lagi harus mengundurkan diri dari jabatannya sejak terdaftar sebagai calon kepala daerah.¹²³

Putusan MA ini juga masih menimbulkan perdebatan, karena Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak mewajibkan calon *incumbent* untuk mengundurkan diri, tetapi hanya cuti selama masa kampanye. Sesuai Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 6 Tahun 2005, hanya pejabat (*caretaker*) kepala daerah yang maju sebagai calon dalam Pilkada yang wajib mengundurkan diri dari jabatan.¹²⁴

Dalam tata urutan perundangan, kedudukan UU berada di atas PP. Inilah masalah hukum di seputar calon *incumbent* untuk tetap pada jabatannya. Tentu, lawan calon *incumbent* menghendaki agar putusan MA mengenai PP No. 6 Tahun 2005 itu harus direalisasikan. Putusan ini juga menimbulkan persoalan karena kepala daerah dan wakil kepala daerah disumpah untuk menjabat selama lima tahun. Artinya, manakala kepala daerah atau wakil kepala daerah diwajibkan mundur, maka terdapat hak politik kepala daerah/wakil kepala daerah sebagai warga negara yang dihilangkan.¹²⁵

¹²³Sodikin, *Hukum Pemilu: Pemilu...*, *Op.Cit.*, hlm. 189

¹²⁴J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah...*, *Op.Cit.*, hlm. 198

¹²⁵*Ibid.*, hlm. 198

Di satu sisi, putusan MA itu sesungguhnya memberikan keadilan bagi semua pasangan calon untuk bertarung pada Pilkada, tanpa harus memanfaatkan fasilitas jabatan dan kewenangan sebagai kepala daerah. Hal ini, juga bisa menghindarkan para birokrat untuk mendukung calon *incumbent* semata. Paling tidak, semua peserta Pilkada bisa bertarung lebih sportif dalam upaya memenangkan Pilkada.¹²⁶

C. Dinamika Norma terkait dengan Petahana dalam Putusan Mahkamah Konstitusi

Pengaturan mengenai syarat bagi Warga Negara Indonesia (WNI) yang berkeinginan untuk mencalonkan diri dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota (Pilkada) sebagaimana diatur dalam Pasal 7 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 (UU No. 1 Tahun 2015) *jo* Undang- Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU No. 1 Tahun 2015 (UU No. 8 Tahun 2015), merupakan pengaturan yang seringkali mengalami *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi (MK). Secara keseluruhan untuk semua pasal-pasal yang ada semenjak UU No. 8 Tahun 2015 diundangkan pada tanggal 18 Maret 2015 sampai terlaksananya Pilkada serentak untuk pertama kalinya pada tanggal 9 Desember 2015, telah terjadi 25 (dua puluh lima) gugatan untuk UU No. 8 Tahun 2015 ke Mahkamah Konstitusi dimana terdapat

¹²⁶*Ibid.*, hlm. 198

7 (tujuh) perkara diantaranya dikabulkan. Lebih lanjut lagi, dari 7 (tujuh) perkara yang dikabulkan tersebut terdapat 3 (tiga) perkara yang dikabulkan yang khusus terkait dengan Pasal 7, yakni Perkara MK No. 33/PUU-XIII/2015, Perkara MK No. 46/PUU-XIII/2015, dan Perkara MK No. 42/PUU-XIII/2015.¹²⁷

Ketentuan Pasal 7 UU No. 8 Tahun 2015 terkait dengan “Petahana” yang ingin maju mencalonkan diri pada Pilkada diatur beberapa ketentuan yakni Pasal 7 huruf n yang menyatakan “*belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama untuk Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota*”, Pasal 7 huruf o yang menyatakan “*belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk Calon Wakil Gubernur, Calon Wakil Bupati, dan Calon Wakil Walikota*”, dan Pasal 7 huruf p yang menyatakan “*berhenti dari jabatannya bagi Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota yang mencalonkan diri di daerah lain sejak ditetapkan sebagai calon*”.¹²⁸

Banyaknya pengujian terkait dengan Pasal 7 ini pun disebabkan karena Pasal 7 ini mengatur mengenai persyaratan bagi WNI yang ingin mencalonkan diri dalam Pilkada dan juga bersentuhan langsung dengan hak konstitusional yang dimiliki WNI sebagaimana diatur salah satunya dalam Pasal 28D ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang menyatakan

¹²⁷Achmaduddin Rajab, *Dinamika Petahana...*, *Op.Cit.*, hlm. 1

¹²⁸*Ibid.*, hlm. 2

bahwa “*Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan*”.¹²⁹

C.1 Konflik Norma terkait Petahana harus mundur dengan Putusan MK No. 33/PUU-XIII/2015

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa Pasal 7 huruf p mengatur mengenai Petahana harus berhenti semenjak ditetapkan sebagai calon hanya jika mau maju di daerah lain, sedangkan jika Petahana maju kembali di daerah sendiri diatur dalam Pasal 70 ayat (3) UU No. 8 Tahun 2015 yang menyatakan *Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, dalam melaksanakan kampanye harus memenuhi ketentuan: a. tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya, b. menjalani cuti di luar tanggungan negara, dan c. pengaturan lama cuti dan jadwal cuti dengan memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggaraan pemerintahan daerah*. Sehingga dapat disimpulkan bahwa jika pengaturan terkait Petahana dalam UU No. 8 Tahun 2015 jika mencalonkan diri di daerah lain harus berhenti semenjak ditetapkan sebagai calon, sedangkan ketika maju kembali di daerah sendiri cukup cuti.¹³⁰

Norma terkait dengan Petahana dalam Pasal 7 huruf p ini menjadi dilematis bilamana dibandingkan dengan Putusan MK No. 33/PUU-XIII/2015, dimana dalam

¹²⁹*Ibid.*, hlm. 1

¹³⁰*Ibid.*, hlm. 2-3

putusan tersebut telah mengubah norma bagi DPR, DPD, maupun DPRD dari yang semula cukup memberitahukan kepada pimpinan lembaganya masing-masing menjadi harus mundur pasca ditetapkan sebagai calon oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota. Putusan MK No. 33/PUU-XIII/2015 pada pokoknya berpegang teguh pada prinsip kesetaraan sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 sehingga menyamaratakan pengaturan baik itu bagi *elected official* maupun *appointed official*. UU No. 8 Tahun 2015 pada pokoknya memang membedakan antara pengaturan bagi DPR, DPD, maupun DPRD ketika ingin maju menjadi Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah dibandingkan dengan PNS, TNI/Polri, dan Pejabat BUMN/BUMD bilamana juga mencalonkan dalam Pilkada. Perbedaan tersebut didasarkan pada jabatan pada PNS, TNI/Polri, dan Pejabat BUMN/BUMD merupakan jabatan *appointed official* (jabatan karir) sedangkan jabatan pada DPR, DPD, maupun DPRD merupakan jabatan *elected official* (jabatan politis/yang diperoleh berdasarkan pemilihan). Hal inilah yang kemudian menjadi dilematis bilamana dibandingkan dengan pengaturan bagi Petahana yang tidak hanya diatur harus berhenti jikalau mencalonkan diri di daerah lain dan cukup cuti jika di daerah sendiri, karena dalam aplikasinya justru Petahana yang maju di daerah sendirilah yang memiliki kecenderungan untuk masih bisa menggunakan pengaruh dan kekuasaannya ketika maju dalam Pilkada. Bagaimana tidak, Petahana yang sebenarnya juga merupakan *elected official* dan bukan *appointed official* hanya cukup

cuti ketika kampanye, dan selebihnya masih dapat menggunakan kekuasaannya sebagai Petahana dalam Pilkada.¹³¹

C.2 Konflik Norma terkait Petahana harus mundur dengan Putusan MK No. 17/PUU-VI/2008

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 17/PUU-VI/2008 banyak mendapat perhatian publik, karena menurut putusan Mahkamah Konstitusi ini, Pasal 58 huruf q Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah mengandung ketentuan yang tidak proporsional, baik dari segi formulasi maupun substansi dan menimbulkan ketidakpastian hukum dan perlakuan yang sama (*equal treatment*) antarsesama pejabat negara. Pasal 58 huruf q tersebut menyatakan: “Calon kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat (q) mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatannya.” Mahkamah Konstitusi berpendapat: “bahwa syarat pengunduran diri bagi calon yang sedang menjabat (*incumbent*) sebagaimana diatur Pasal 58 huruf q UU Nomor 12 Tahun 2008 menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty, rechtsonzekerheid*) atas masa jabatan kepala daerah yaitu lima tahun (*vide* Pasal 110 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004) dan sekaligus perlakuan yang tidak sama (*unequal treatment*) antarsesama pejabat

¹³¹*Ibid.*, hlm. 2

negara (*vide* Pasal 59 ayat (5) huruf i Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004), sehingga bertentangan dengan Pasal 28 ayat (1) UUD 1945.¹³²

Adapun pada 4 Agustus 2008 terbit putusan MK nomor 17/PUU-VI/2008 yang pada pokoknya menyatakan bahwa Pasal 58 huruf q UU No. 12 Tahun 2008 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, sehingga Pasal 58 huruf q UU No. 12 Tahun 2008 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Sehingga norma yang terkandung baik di batang tubuh Pasal 58 huruf q UU No. 12 Tahun 2008 begitu pula dengan penjelasannya telah dibatalkan keberlakuannya karena dianggap bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Hal ini menjadi dilematis jika dalam Pasal 7 huruf p UU No. 8 Tahun 2015 diatur bahwa Petahana jika mencalonkan diri di daerah lain harus berhenti semenjak ditetapkan sebagai calon sedangkan ketika maju kembali di daerah sendiri cukup cuti.¹³³

Sebagaimana diketahui bahwa UU No. 8 Tahun 2015 merupakan undang-undang perubahan yang materi pokoknya bersumber dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Perppu No. 1 Tahun 2014). Lebih lanjut lagi, materi inti pada Pasal 7 huruf p pun merupakan materi asli dari Perppu No. 1 Tahun 2014. Perbedaannya hanya pada frase yang semula “*Gubernur, Bupati, dan Walikota*” dalam Pasal 7 huruf p Perppu No. 1 Tahun 2014 diubah menjadi “*Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota*”. Perubahan ini dimaksudkan karena

¹³²Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 17/PUU-VI/2008 tanggal 4 Agustus 2008

¹³³Achmaduddin Rajab, *Dinamika Petahana...*, *Op.Cit.*, hlm. 4

pada UU No. 8 Tahun 2015, pemilihan dilakukan untuk memilih pasangan calon (berpasangan yakni kepala daerah dan wakil kepala daerah), sedangkan pada Perppu No. 1 Tahun 2014 pemilihan dilakukan hanya memilih kepala daerah saja.¹³⁴

Mahkamah Konstitusi mencabut pasal pengunduran diri kepala daerah dan wakil kepala daerah yang akan mencalonkan diri lagi (*incumbent*) dalam pemilihan kepala daerah. Menurut Mahkamah Konstitusi Pasal 59 huruf q Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang mensyaratkan calon *incumbent* harus mengundurkan diri dari jabatannya bila ingin ikut pemilihan kepala daerah bertentangan dengan konstitusi, sehingga Pasal 59 huruf q Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.¹³⁵

Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2007 menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, yang mulai berlaku tanggal 18 April 2007. Pasal 40 ayat (1) dan (2) PP Nomor 25 Tahun 2007 dinyatakan bahwa: “Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah yang dicalonkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik menjadi Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah harus menjalani cuti di luar tanggungan negara pada saat melaksanakan kampanye. Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota yang dicalonkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik menjadi Gubernur atau Wakil Gubernur harus menjalani cuti di luar tanggungan negara pada saat melaksanakan kampanye.” Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2007 tersebut

¹³⁴*Ibid.*, hlm. 5

¹³⁵Sodikin, *Hukum Pemilu: Pemilu..., Op.Cit.*, hlm. 188

memberikan ruang gerak yang luas bagi calon *incumbent* untuk maju lagi atau berkompetisi dalam pemilihan kepala daerah lagi. Peraturan Pemerintah ini diperkuat dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 17/PUU-VI/2008 tersebut di atas.¹³⁶

D. Kewajiban Cuti bagi Petahana dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Walikota, dan Bupati

Istilah “petahana” muncul di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Pasal 7 huruf r dan Pasal 71. Namun demikian, Undang-Undang tersebut tidak memberikan definisi apa yang dimaksud dengan petahana. Dalam tataran implementasi, KPU memberikan pengertian tentang petahana sebagaimana dituangkan dalam Pasal 1 Angka 19 Peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2015 menyatakan “Petahana adalah Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota yang sedang menjabat”.¹³⁷

Kemudian untuk mempertegas PKPU tersebut, KPU mengeluarkan SE KPU Nomor 302/KPU/VI/2015 yang menjelaskan pengertian petahana adalah Kepala Daerah yang masa jabatannya berakhir sebelum masa pendaftaran, mengundurkan diri sebelum masa jabatannya habis yang dilakukan sebelum pendaftaran, atau berhalangan tetap sebelum masa jabatannya habis sebelum masa pendaftaran.¹³⁸

¹³⁶*Ibid.*, hlm. 189

¹³⁷Lihat Naskah Akademik Rancangan..., *Op.Cit.*, hlm. 21

¹³⁸*Ibid.*, hlm. 21-22

Pada dasarnya ketentuan KPU di atas hanya menutupi kekosongan hukum mengenai pengertian petahana. Semestinya, konsepsi petahana harus dituangkan atau dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 agar tidak menimbulkan multitafsir. Sebagai referensi dasar perumusan petahana dapat digunakan Kamus Besar Bahasa Indonesia. Petahana berasal dari kata dasar Tahana, konsep Tahana memiliki arti: kedudukan; martabat (kebesaran, kemuliaan, dan sebagainya).¹³⁹

Rancangan Revisi Undang-Undang (RUU) tentang pilkada akhirnya disahkan oleh wakil rakyat dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI di Gedung DPR, Senayan, Jakarta, Kamis (2/6/2016). Salah satu isi penting dari pengesahan tersebut adalah anggota DPR, DPD dan DPRD harus mundur jika maju sebagai calon di pilkada. Sedangkan pimpinan daerah yang masih memimpin alias petahana hanya perlu cuti jika ikut kontestasi.¹⁴⁰

Delapan fraksi menerima pengesahan, tetapi dua fraksi menerima dengan catatan. Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dan Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) memberikan catatan tentang syarat mundur atau tidaknya anggota DPR, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah. “Tidak *equal treatment* (perlakuan setara), dengan logika sama, PKS tegaskan pada UU baru yang akan disahkan, menerapkan gubernur cukup cuti, seharusnya anggota DPR juga tidak perlu mundur, cukup cuti,”

¹³⁹*Ibid.*, hlm. 23

¹⁴⁰Majalah KPU Edisi IX, *Revisi UU Pilkada Sah, Anggota Dewan Mundur Petahana Cuti*, Rubrik Suara Utama, Mei-Juni 2016, hlm. 5

kata politisi PKS, Almuzammil Yusuf. Sikap serupa juga ditunjukkan Fraksi Partai Gerindra. Mereka menerima tetapi dengan catatan.¹⁴¹

Memang, sebelum pengesahan, ada dua isu krusial dalam pembahasan RUU Pilkada yang sempat menyeruak, yakni soal syarat dukungan kandidat serta mundur tidaknya anggota DPR. Sejak di Panitia Kerja (Panja), dua isu inilah yang menjadi poin krusial perdebatan. “Memang ada dinamika yang terjadi, bahwa sempat muncul dugaan diskriminasi terhadap anggota DPR yang harus mengundurkan diri seperti Pegawai Negeri Sipil (PNS), Kepolisian RI (Polri) dan Tentara Nasional Indonesia (TNI) jika ingin menjadi calon kepala daerah,” ungkap Idham Samawi, anggota Komisi II DPR RI Fraksi Partai Demokrasi Indonesia (PDI) Perjuangan.¹⁴²

Dalam rangka memberikan perlakuan yang sama (*equal*), Fraksi PAN juga berpendapat agar calon petahana (*incumbent*) yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah secara otomatis dianggap cuti atau “dicutikan menurut undang-undang” sejak ditetapkan sebagai pasangan calon sampai dengan keputusan calon terpilih ditetapkan. Cuti ini semata-mata dilakukan agar program-program pemerintah daerah dapat terus berjalan tanpa bercampur dengan kepentingan politik. Selain itu, kebijakan cuti juga sekaligus menjadi jalan keluar untuk mencegah kepala daerah menyalahgunakan jabatan anggaran daerah guna mendukung upaya pencalonannya.¹⁴³

¹⁴¹*Ibid.*, hlm. 6

¹⁴²*Ibid.*, hlm. 6

¹⁴³Lihat Pendapat Akhir Mini Fraksi Partai Amanat Nasional terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan

Terkait dengan kedudukan petahana, Fraksi Partai HANURA berpendapat bahwa konflik norma terkait Petahana harus mundur dengan Putusan MK No. 33/PUU-XIII/2015 sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa Pasal 7 huruf (p) mengatur mengenai Petahana harus berhenti semenjak ditetapkan sebagai calon hanya jika mau maju di daerah lain, sedangkan jika hanya Petahana maju kembali di daerah sendiri diatur dalam Pasal 70 ayat (3) Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 yang menyatakan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, dalam melaksanakan kampanye harus memenuhi ketentuan: (a) tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya, (b) menjalani “cuti” di luar tanggungan negara, dan (c) pengaturan lama cuti dan jadwal cuti dengan memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sehingga dapat disimpulkan bahwa pengaturan terkait Petahana dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 jika mencalonkan diri di daerah lain harus berhenti semenjak ditetapkan sebagai calon, sedangkan ketika maju kembali di daerah sendiri cukup dengan cuti.¹⁴⁴

Lahirnya UU No. 10 Tahun 2016 ini merupakan wujud tindaklanjut atas beberapa ketentuan dalam UU No. 8 Tahun 2015 yang perlu diselaraskan dikarenakan adanya beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi. Adapun selain itu,

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, hlm. 5

¹⁴⁴Lihat Pandangan Mini Fraksi Partai Hanura Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia mengenai RUU 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, hlm. 2

pembentukan UU No. 10 Tahun 2016, juga merupakan wujud penyempurnaan atas sejumlah kendala pelaksanaan yang timbul dalam pelaksanaan Pilkada serentak gelombang I (pertama) yang beberapa diantaranya yakni:¹⁴⁵

1. Penyempurnaan konsep rumusan Petahana;
2. Penyempurnaan ketentuan lebih lanjut dalam rangka menyikapi munculnya calon tunggal;
3. Penegasan waktu pelantikan KDH dan Wakil KDH terpilih
4. Pemberian diskualifikasi dan sanksi pidana bagi para pelaku politik uang (*money politic*) yang melibatkan Pasangan calon, Tim Sukses dan Penyelenggara Pilkada;
5. Penyederhanaan penyelesaian sengketa proses pada setiap tahapan Pilkada; dan
6. Menata penanganan kepesertaan partai politik dalam pilkada jika terjadi sengketa kepengurusan partai politik.

Oleh karena itu, penting kiranya melihat dari landasan Putusan MK No. 17/PUU-VI/2008 dan diperbandingkan mengapa pilihannya cuti, karena tadinya sebagaimana berlaku di UU No. 12 Tahun 2008 bagi Petahana yang maju di daerah sendiri idealnya adalah mundur (bahkan bukan cuti), hal ini dimaksudkan untuk menghindari konflik kepentingan. Hal itulah yang dalam pembahasan RUU terakhir kemarin sejatinya keinginan pembentuk undang-undang adalah mundur bagi petahana yang maju di daerah sendiri, karena agar setara dengan petahana yang maju di daerah lain sebagaimana dalam UU No. 10 Tahun 2016 diatur di Pasal 7 ayat (2) huruf p. Namun

¹⁴⁵Email dari Achmaduddin Rajab, *Legislative Drafter* Undang-Undang Pilkada, kepada Putri Ayu Prayogo, Mahasiswa FH UII, 15 November 2016, pukul 08.33 WIB, (Email ada pada penulis)

karena pada akhirnya kami menghormati adanya Putusan MK No. 17/PUU-VI/2008 sehingga pilihannya adalah cuti bagi petahana yang maju pada daerah sendiri.¹⁴⁶

E. Dasar Filosofis Cuti bagi Petahana

E.1 Keadilan, Kepastian, dan Kemanfaatan Hukum

Pakar Hukum Tata Negara Refly Harun menilai, kepala daerah yang kembali mencalonkan diri pada Pilkada 2017 tidak perlu cuti selama masa kampanye berlangsung. Kewajiban cuti selama masa kampanye akan menyebabkan kepala daerah menganggur. Jika bertujuan agar tak ada penyalahgunaan jabatan oleh petahana, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dapat memaksimalkan perannya. Yang gunakan uang publik, fasilitas negara harus didiskualifikasi. Pengawasan harus kuat. Bawaslu harus bekerja.¹⁴⁷

Guru Besar Ilmu Politik Universitas Airlangga Ramlan Surbakti menilai, perundang-undangan di Indonesia belum mampu mencegah konflik kepentingan petahana saat dia berkampanye untuk maju kembali di pilkada. Seperti di Amerika Serikat (AS) misalnya, seorang petahana baik di tingkat lokal maupun nasional tidak perlu cuti saat maju lagi dan berkampanye sebab di sana ada UU yang memberi sanksi tegas jika petahana terbukti menggunakan fasilitas negara. jika petahana

¹⁴⁶Email dari Achmaduddin Rajab, *Legislative Drafter* Undang-Undang Pilkada, kepada Putri Ayu Prayogo, Mahasiswa FH UII, 15 November 2016, 08.33 WIB, (Email ada pada penulis)

¹⁴⁷<http://nasional.kompas.com/read/2016/08/23/19311461/menurut.refly.cuti.petahana.seharusnya.hanya.saatkampanye.bukan.selama.masa.kampanye>, diakses pada tanggal 13 Februari 2017, pukul 10.20 WIB

diharuskan cuti maka dia dirugikan, sebab tak bisa menyelesaikan program kerjanya hingga akhir periode jabatan.¹⁴⁸

Sesuai dengan realitas politik bahwa pemilu kian diakui sebagai hal yang penting dan karenanya diakui dalam peraturan perundang-undangan.¹⁴⁹ Hukum sebagai sebuah norma yang bersifat deontologis berada dan menghendaki adanya keteraturan dan kepastian. Di sinilah terlihat sifat atau karakter normatif dari hukum.¹⁵⁰ Hukum akan selalu terwujud dalam sebuah keputusan. Keputusan berisi sedemikian banyak pertimbangan.¹⁵¹ G. Radbruch, menyatakan bahwa sesuatu yang dibuat pasti memiliki cita-cita atau tujuan. Jadi, hukum dibuat pun ada tujuannya. Tujuan ini merupakan nilai yang ingin diwujudkan manusia.¹⁵²

Perlu diterangkan di sini bahwa ketiga pilihan yaitu keadilan, kepastian, dan kemanfaatan menurut perspektif Gustav Radbruch bersifat tunggal atau tritunggal dan imperatif. Ketiganya seimbang dan oleh sebab itu dalam kenyataannya dapat dibedakan dan dipelajari sebagai *antinomie* cita hukum namun pada akhirnya ketiganya (keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum) tidak boleh dipahami sebagai memiliki makna yang terpisah. Begitu pula ketiganya yaitu keadilan,

¹⁴⁸<http://nasional.kompas.com/read/2016/08/05/22284691/petahana.dinilai.tak.perlu.cuti.saat.maju.di.pilkada.jika.uu.atur.soal.konflik.kepentingan>, diakses pada tanggal 13 Februari 2017, pukul 10.34 WIB

¹⁴⁹Carl Joachim Friederich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Ctk. Pertama, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, 2004, hlm. 278

¹⁵⁰Antonius Cahyadi dan E. Fernando Manulang, *Pengantar ke Filsafat Hukum*, Ctk. Kedua, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hlm. 39

¹⁵¹*Ibid.*, hlm. 40

¹⁵²Muhammad Erwin, *Filsafat Hukum, Refleksi Kritis Terhadap Hukum*, Ctk. Pertama, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 123

kemanfaatan, dan kepastian hukum, tidak boleh dipertentangkan atau didikotomikan serta tidak dapat dilihat sebagai suatu *antinomie*. Sebab ketiganya refleksi dari tabiat hukum itu sendiri, dalam hal ini keseimbangan watak hukum yang oleh Gustav Radbruch dikonseptualisasikan *justice, expediency, dan legal certainty*.¹⁵³

Menurut Radbruch, jika terjadi ketegangan antara nilai-nilai dasar tersebut, harus menggunakan dasar atau asas prioritas dimana prioritas pertama selalu jatuh pada nilai keadilan, baru nilai kegunaan atau kemanfaatan dan terakhir kepastian hukum.¹⁵⁴ Pendapat berbeda dikemukakan oleh Achmad Ali yang menyatakan bahwa setuju dengan asas prioritas tetapi tidak dengan menetapkan urutan prioritas sebagaimana dikemukakan oleh Radbruch, merupakan hal yang lebih realistis jika menganut asas prioritas yang kasuistis. Yang ia maksudkan ketiga nilai dasar hukum diprioritaskan sesuai kasus yang dihadapi. Menurutnya jika asas prioritas kasuistis ini yang dianut maka sistem hukum akan terhindar dari berbagai konflik yang tidak terpecahkan.¹⁵⁵

Hukum sebagai kaidah sosial, tidak lepas dari nilai (*values*) yang berlaku dalam suatu masyarakat. Bahkan dapat dikatakan bahwa hukum itu merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat, yang tentunya

¹⁵³Teguh Prasetyo, *Keadilan Bermartabat Perspektif Teori Hukum*, Ctk. Kedua, Nusa Media, Bandung, 2015, hlm. 112-113

¹⁵⁴Sakhiyatu Shova, *Tiga Nilai Dasar Hukum menurut Radbuch*, terdapat dalam <https://www.scribd.com/doc/170579596/Tiga-Nilai-Dasar-Hukum-Menurut-Gustav-Radbruch>, diakses pada tanggal 13 Februari 2017, pukul 10.16 WIB, hlm. 5

¹⁵⁵*Ibid.*, hlm. 6

sesuai pula atau merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu.¹⁵⁶

Pernyataan bahwa hukum adalah untuk manusia, dalam artian hukum hanyalah sebagai "alat" untuk mencapai kehidupan yang adil, sejahtera, dan bahagia, bagi manusia. Oleh karena itu menurut hukum progresif, hukum bukanlah tujuan dari manusia, melainkan hukum hanyalah alat. Sehingga keadilan substantif harus didahulukan ketimbang keadilan prosedural, hal ini semata-mata agar dapat menampilkan hukum menjadi solusi bagi problem-problem kemanusiaan.¹⁵⁷

Pejabat negara juga mempunyai hak untuk menjadi calon kepala daerah. Kewajiban menjalani cuti di luar tanggungan negara menjadi sangat penting untuk jalannya pemerintahan. Cuti pejabat negara yang menjadi calon sebagaimana diatur dalam Pasal 79 ayat (3) huruf b¹⁵⁸ juga merupakan upaya menjamin keadilan dalam kampanye. Dengan cuti, mencegah mereka melakukan monolisasi aparat pemerintahan dan penggunaan fasilitas dan anggaran pemerintah daerah.¹⁵⁹

Persoalan kepastian yang selalu dikaitkan dengan hukum, memberikan konsekuensi bahwa kepastian (hukum) di sini selalu mempersoalkan hubungan hukum antara warga negara dan negara. Padahal sebagai sebuah nilai, kepastian

¹⁵⁶Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Ctk. Pertama, Buku Kompas, Jakarta, 2006, hlm. 246

¹⁵⁷Faisal, *Memahami Hukum Progresif*, Ctk. Pertama, Thafa Media, Yogyakarta, 2014, hlm. 89

¹⁵⁸Lihat Penjelasan Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2007 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Pasal 79 ayat (3) huruf b

¹⁵⁹Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah...*, *Op.Cit.*, hlm. 264

hukum tidak semata-mata selalu berkaitan dengan negara, karena esensi dari kepastian hukum adalah masalah perlindungan dari tindakan kesewenang-wenangan. Oleh karena itu, aktor-aktor yang mungkin melakukan kesewenang-wenangan, tidak terbatas pada negara saja.¹⁶⁰

Sebagian besar kepala daerah/wakil kepala daerah yang baru menjabat satu kali masa jabatan, berniat mencalonkan diri lagi. Kesempatan mereka memanfaatkan sumber daya (*resources*) daerah untuk memenangi pilkada langsung sangat besar. Fenomena itu terjadi di manapun. Namun pemanfaatan sumberdaya pemerintah daerah dalam kampanye akan menimbulkan ketidakadilan. Larangan penggunaan fasilitas yang terkait dengan jabatannya (Pasal 78 Huruf h)¹⁶¹ dan larangan melibatkan Pegawai Negeri Sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai peserta kampanye dan juru kampanye dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pasal 79 ayat (4))¹⁶², dan larangan melibatkan hakim pada semua peradilan; pejabat BUMN/ BUMD; pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri; dan kepala desa (Pasal 79 ayat (1))¹⁶³ merupakan langkah menuju keadilan dalam kampanye pilkada langsung.¹⁶⁴

¹⁶⁰Muhammad Erwin, *Filsafat Hukum...*, *Op.Cit.*, hlm. 65-66

¹⁶¹Lihat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 78 huruf h

¹⁶²Lihat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 79 ayat (4)

¹⁶³Lihat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 79 ayat (1)

¹⁶⁴Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah...*, *Op.Cit.*, hlm. 263

Oleh sebab itu, dalam memahami kepastian hukum, yang harus diperhatikan adalah nilai itu mempunyai relasi yang erat dengan instrumen hukum yang positif dan peranan negara dalam mengaktualisasikannya dalam hukum positif. Bahkan peranan negara itu tidak saja sebatas pada tataran itu saja, negara pun mempunyai tanggung jawab untuk menjalankan dan menegakkannya.¹⁶⁵

Apabila dicermati lebih lanjut, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 memberikan batasan yang cukup ketat untuk petahana yang secara implisit mengatur dua tujuan yaitu dalam rangka mengantisipasi politik dinasti dan mengantisipasi penyalahgunaan kekuasaan.¹⁶⁶

Menurut Sudikno Mertokusumo, bahwa masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan atau penegakan hukum. Hukum itu untuk manusia, maka pelaksanaan hukum atau penegakkan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat. Jangan sampai justru karena hukumnya dilaksanakan atau ditegakkan malah akan timbul keresahan di dalam masyarakat itu sendiri.¹⁶⁷

Sudah menjadi adagium umum dari Lord Acton bahwa “kekuasaan cenderung korup dan semakin absolut kekuasaan yang dimiliki maka semakin mutlaklah potensi korup yang timbul”. Dengan demikian, kekuasaan perlu dibatasi agar tidak

¹⁶⁵Muhammad Erwin, *Filsafat Hukum...*, *Op.Cit.*, hlm. 66

¹⁶⁶Lihat Naskah Akademik Rancangan..., *Op.Cit.*, hlm. 22-23

¹⁶⁷Mohammad Anurrohim, *Keadilan, Kepastian, Kemanfaatan Hukum di Indonesia*, terdapat dalam [https://www.academia.edu/10691642/ Keadilan Kepastian dan Kemanfaatan Hukum di Indonesia](https://www.academia.edu/10691642/Keadilan_Kepastian_dan_Kemanfaatan_Hukum_di_Indonesia) , diakses pada tanggal 17 Januari 2017, pukul 15.15 WIB, hlm.7

disalahgunakan oleh pemegangnya. Hal ini berlaku tidak hanya dalam tata kelola pemerintahan, tetapi juga dalam menyoal pemilihan kepala daerah yang diikuti oleh calon petahana (*incumbent*).¹⁶⁸

Sangat tidak terbayangkan potensi penyimpangan yang nantinya timbul apabila kewajiban cuti ini harus tunduk karena kepentingan satu atau dua orang saja. Yang harus dicari selain kepastian hukum adalah kemanfaatan bagi bangsa Indonesia.¹⁶⁹

Penggunaan dana publik kerap dilakukan oleh kandidat petahana (*incumbent*) yang memiliki otoritas untuk mendesain, mengalokasikan, serta mendistribusikan sumber daya tersebut dengan tujuan kampanye dan memperluas basis politik mereka.¹⁷⁰

Monopoli sumberdaya politik (*monopolistic political resources*) adalah kondisi dimana politikus petahana menggunakan otoritasnya untuk mengalokasikan sumber daya publik. Monopoli oleh petahana ini menurut Martin Shefter, melulu karena partai berkuasa atau politikus petahana memiliki otoritas dan akses terhadap

¹⁶⁸Frans Hendra Winarta, *Cuti Petahana: Untuk Kepentingan Siapa?*, terdapat dalam situs <http://www.franswinarta.com/news/cuti-petahana-untuk-kepentingan-siapa/>, diakses pada tanggal 30 Januari 2017, pukul 12.14 WIB

¹⁶⁹Frans Hendra Winarta, *Cuti Petahana: Untuk Kepentingan Siapa?*, terdapat dalam situs <http://www.franswinarta.com/news/cuti-petahana-untuk-kepentingan-siapa/>, diakses pada tanggal 30 Januari 2017, pukul 12.14 WIB

¹⁷⁰Luki Djani-*Institute for Strategic Initiatives*, *Penggunaan Dana Publik untuk Kampanye*, Riset Penggunaan Dana Publik untuk Kampanye, terdapat dalam situs www.kemitraan.or.id/.../20140421085823.Penggunaan%20dana%..., diakses pada tanggal 26 Januari 2017, pukul 09.46 WIB, hlm. 6

sumberdaya publik (seperti dana APBN/D) dan mengalokasikannya sesuai dengan pertimbangan politik.¹⁷¹

Kerangka Pemerintahan Demokrasi menempatkan Anggaran Daerah sebagai amanah rakyat yang dititipkan kepada lembaga eksekutif dan legislatif daerah untuk dikelola demi kesejahteraan rakyat.¹⁷²

Anggaran merupakan alat bagi pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial, ekonomi, menjamin kesinambungan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Anggaran diperlukan untuk menyatakan bahwa pemerintah telah bertanggung jawab terhadap rakyat.¹⁷³

F. Analisis mengenai Kewajiban Cuti bagi Petahana ditinjau dari Perspektif Demokrasi dan Hak Asasi Manusia

HAM dan demokrasi merupakan konsepsi kemanusiaan dan relasi sosial yang dilahirkan dari sejarah peradaban manusia di seluruh penjuru dunia. HAM dan demokrasi juga dapat dimaknai sebagai hasil perjuangan manusia untuk mempertahankan dan mencapai harkat kemanusiaannya, sebab hingga saat ini hanya

¹⁷¹*Ibid.*, hlm. 50

¹⁷²Ismail Amir, *Kinerja APBD dan Celah Penyimpangannya*, terdapat dalam https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific//2011/06/talk-series/Presentation_Ismail_Amir_-_FITRA.pdf, diakses pada Tanggal 30 Januari 2017, pukul 12.08 WIB

¹⁷³R. Mulyadi, *Konsep Anggaran Sektor Publik*, terdapat dalam <http://repository.widyatama.ac.id/xmlui/bitstream/handle/123456789/4933/Bab%202.pdf?sequence=9>, diakses pada tanggal 31 Januari 2017, pukul 20.08 WIB, hlm. 4

konsepsi HAM dan demokrasi yang terbukti paling mengakui dan menjamin harkat kemanusiaan.¹⁷⁴

Konsepsi HAM dan demokrasi dalam perkembangannya sangat terkait dengan konsepsi negara hukum.¹⁷⁵ Ada tiga prinsip kehidupan bernegara yang saling terkait dan lahir dari suatu filsafat politik setelah zaman pencerahan, yaitu demokrasi, negara hukum, dan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM). Ketiga hal tersebut lahir dari filsafat yang mengutamakan persamaan kedudukan dan hak umat manusia. Dasarnya yang utama ialah filsafat yang mengatakan bahwa manusia itu lahir dalam keadaan bebas dan dengan kedudukan yang sama, tanpa kasta, dan membawa hak-hak dasar yang diberikan oleh Tuhan. Oleh sebab itu, dalam kehidupan politik mereka melakukan perjanjian untuk membentuk organisasi yang disebut negara guna melindungi kepentingan-kepentingan mereka dan negara yang mereka bentuk diselenggarakan dengan sistem demokrasi (pemerintahan rakyat).¹⁷⁶

Masyarakat menciptakan demokrasi. Demokrasi merupakan hasil rekayasa yang mereka ciptakan sendiri.¹⁷⁷ Dalam setiap jenis masyarakat, rakyat secara naluriah

¹⁷⁴Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Bernegara, Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 185

¹⁷⁵*Ibid.*, hlm. 187

¹⁷⁶Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Ctk. Pertama, Gama Media, Yogyakarta, 1999, 157-158

¹⁷⁷Richard M. Ketchum, *Pengantar Demokrasi*, Ctk. Pertama, Penerbit Niagara, Yogyakarta, 2004, hlm. 8

hampir mencapai bentuk hidup yang demokratis, karena demokrasi memberi penghargaan terhadap pribadi.¹⁷⁸

Setelah demokrasi, pengakuan Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan elemen penting untuk perwujudan sebuah negara yang berkeadaban (*civilized nation*). demokrasi dan HAM ibarat dua mata uang yang saling menopang dengan yang lainnya. Jika dua unsur ini berjalan dengan baik, pada akhirnya akan melahirkan sebuah tatanan masyarakat madani yang demokratis, egaliter, dan kritis terhadap pelanggaran HAM.¹⁷⁹

Di sisi lain, HAM sangat berhubungan erat dengan demokrasi yang merupakan suatu bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan penting pemerintah atau garis kebijaksanaan di belakang keputusan-keputusan tersebut secara langsung atau tidak langsung, hanya dapat berlaku jika disetujui secara bebas oleh mayoritas masyarakat dewasa yang berada dalam posisi yang diperintah.¹⁸⁰

Pengakuan dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia sebagai ekspresi yuridis dari hak-hak asasi manusia yang termuat dalam konstitusi negara. Menurut Muchtar Kusumaatmadja, prinsip negara hukum seumpama diibaratkan sekeping mata uang, demokrasi merupakan sisi mata uang yang lain. Keduanya memiliki

¹⁷⁸*Ibid.*, hlm. 283

¹⁷⁹A. Ubaedillah, dkk, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Edisi Revisi II, ICCE UIN Syarif Hidayatullah Jakarta bekerjasama dengan The Asia Foundation, Jakarta Selatan, 2006, hlm. 252

¹⁸⁰Satya Arinanto, *Hukum dan Demokrasi*, Penerbit Ind-Hill-co, Jakarta, 1991, hlm. 4, sebagaimana dikutip dalam bukunya Erfandi, *Parliamentary Threshold dan HAM, dalam Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang, SETARA Press, 2014, hlm. 28

kewenangan antar lembaga berfungsi mendasari pelaksanaan kekuasaan yang sah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis pada negara yang berdasarkan asas negara hukum, agar HAM dapat ditegakkan.¹⁸²

F. 1 Animo Masyarakat terhadap Petahana dalam Pilkada Serentak

Berdasarkan penghitungan cepat (*quick count*) yang dilakukan oleh Lembaga Survei Indonesia (LSI) di 21 wilayah, tercatat 70 persen pemenang pilkada masih dikuasai oleh petahana, baik di tingkat gubernur, bupati, ataupun walikota.¹⁸³

Perlu diketahui, pemilih akan menetapkan pilihannya dengan cara memberi penilaian terhadap kinerja kandidat. Pemilih akan menilai apakah petahana sudah berkinerja secara baik atau belum bagi dirinya sendiri ataupun bagi daerah. Pemilih juga akan menilai kapabilitas sosok calon tersebut jika ia dibandingkan dengan sosok pemimpin dari pemerintahan-pemerintahan sebelumnya. Ini sama halnya dengan kemenangan petahana di sejumlah daerah. Para calon petahana ini telah memiliki sumber daya politik dan modal sosial yang lebih besar jika dibandingkan dengan calon lainnya. Ia telah memiliki investasi politik selama menjabat menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah karena sudah dikenal. Masyarakat pemilih pun umumnya hanya mengenal calon petahana sebagai pemimpin di daerahnya.¹⁸⁴

¹⁸²*Ibid.*, hlm. 7

¹⁸³Rambe Kamarul Zaman, *Perjalanan Panjang...*, *Op. Cit.*, hlm. 268-269

¹⁸⁴*Ibid.*, hlm. 269

Sebab itu, kecenderungan dari masyarakat yang tidak mau repot mencari tahu mengenai kapasitas calon lainnya, tentu akan dengan mudah memilih calon petahana. Atau, pemilih memilih untuk tidak memilih sama sekali karena menurutnya tidak ada pasangan calon yang sesuai dengan kepentingan mereka. Kemenangan calon petahana yang tinggi di banyak daerah pada Pilkada 2015, tentu tidak lepas dari kelebihan lain yang ia miliki jika dibandingkan dengan saingannya. Calon petahana dianggap lebih menguasai dan mampu menjangkau semua segmen pemilih. Sehingga, walaupun mungkin para pemilih tidak cukup kenal bahkan tidak merasa diuntungkan secara langsung oleh kebijakan-kebijakan yang telah dibuat oleh para calo petahana pada periode kepemimpinannya yang lalu, namun karena calon petahana lebih mampu menggerakkan tokoh-tokoh termasuk birokrasi, para tokoh dan birokrasi ini yang mengajak masyarakat pemilih di akar rumput untuk kembali memilih calon petahana.¹⁸⁵

F.2 Kewajiban Cuti bagi Petahan sejalan dengan Demokrasi di Indonesia

Kumpulan hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang berhubungan dengan masing-masing wilayah kekuasaan harus dipandang sebagai sesuatu yang menyatu dengan proses demokratis. Jika salah satu di antara kumpulan ini tidak ada dalam proses demokratis, ia akan menjadi pincang, tidak lengkap, dan terdistorsi. Jika salah satunya saja di antaranya akan hilang atau tidak dijalankan, kepentingan rakyat yang sama dalam prinsip otonomi tidak akan sepenuhnya terlindungi. Itu tidak berarti,

¹⁸⁵*Ibid.*, hlm. 269-270

haruslah ditekankan bahwa demokrasi adalah menentukan segala-galanya. Tentu saja, pertahanan hak-hak sipil dan politik itu sendiri merupakan momen yang besar. Namun demikian, demokrasi harus dipahami sebagai suatu rangkaian yang mencakup hak-hak yang khusus dalam kelompok-kelompok yang sedikit atau banyak akan dijalankan, dan kelompok-kelompok hak yang berbeda-beda yang sedikit atau banyak akan dipertahankan.¹⁸⁶

Sesuai dengan Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung telah menjadi perkembangan baru dalam memahami “dipilih secara demokratis” sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD RI Tahun 1945.¹⁸⁷

Dalam kaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan, demokrasi diartikan sebagai sistem politik yang secara teratur selalu memberikan peluang konstitusional untuk terjadinya pergantian pelaku pemerintahan dan tersedianya suatu mekanisme yang memberikan kesempatan kepada bagian terbesar dari rakyat untuk berpartisipasi

¹⁸⁶David Held, *Demokrasi dan Tatanan Global, Dari Negara Modern hingga Pemerintahan Kosmopolitan*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hlm. 239

¹⁸⁷Bungasan Hutapea, “Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia”, *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 4, Nomor 1, April 2015 terdapat dalam *rechtsvinding.bphn.go.id*, hlm. 2

dalam pengambilan keputusan negara termasuk Pemilu. Istilah konstitusional sendiri memberikan arti bahwa (kekuasaan) pemerintah adalah terbatas.¹⁸⁸

Peraturan Undang-Undang tentang pelaksanaan cuti bagi petahana yang kembali mencalonkan diri pada Pemilukada mendapat respon dari Gubernur DKI Jakarta Basuki Tjahaja Purnama. Menurut Gubernur DKI Jakarta, adanya kewajiban cuti bagi petahana yang mencalonkan diri dalam Pemilukada menimbulkan kerugian konstitusional bagi petahana tersebut. Kerugian konstitusional berupa kewajiban cuti pada masa kampanye menyebabkan petahana tidak dapat menjalankan tugas jabatannya selama lima tahun penuh sesuai dengan sumpah jabatan yang diucapkan pada saat pelantikan kepala daerah.¹⁸⁹

Maka dalam hal ini Gubernur DKI mengajukan *Judicial Review* ke Mahkamah Konstitusi terhadap ketentuan Pasal 70 ayat (3) huruf a 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 yang dianggap bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 berbunyi “*Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada*

¹⁸⁸Rudini, *Atas nama Demokrasi Indonesia*, Ctk. Pertama, BIGRAF Publishing, Yogyakarta, 1994, hlm. 28

¹⁸⁹Umi Muslikah, Pemberlakuan Izin Cuti bagi Calon Petahana dalam Pemilihan Kepala Daerah dikaitkan dengan Pelaksanaan Pemilu yang bersifat Demokratis, *UNES Journal Law*, Vol. 1 Issue 2, Desember 2016, terdapat dalam journal.univ-ekasakti-pdg.ac.id, hlm. 199-200

kecualinya”. Menurut Gubernur DKI Jakarta, Pasal 70 ayat (3) huruf a UU Pilkada yang mewajibkan petahana cuti kampanye telah menyebabkan adanya perbedaan kedudukan di dalam hukum, yakni terkait dengan masa jabatan petahana. Oleh karena itu melalui *Judicial Review* yang diajukan kepada Mahkamah Konstitusi (MK), pemohon dalam tuntutan nya mengharapkan MK menjadikan ketentuan cuti bagi petahana menurut Pasal 70 ayat (3) tersebut sebagai opsional bukan kewajiban. Perbedaan kedudukan hukum terkait masa jabatan yang menjadi obyek permohonan *Judicial Review* dikarenakan dengan adanya kewajiban cuti yang dilakukan oleh Calon Petahana menyebabkan pelaksanaan tugas, wewenang, dan kewajibanya sebagai Kepala Daerah tidak terlaksana dengan jangka waktu yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.¹⁹⁰

Perlu diingat bahwa bicara soal cuti kampanye bagi calon petahana tidak hanya sekedar bicara tentang Ahok melainkan juga calon petahana lainnya serta jalannya sistem pemilu ke depan. Beberapa potensi negatif yang mungkin terjadi diantaranya, *pertama*, potensi terjadinya penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*). Bagaimanapun kepala daerah memiliki pengaruh besar serta akses terhadap kebijakan dan anggaran. Sehingga kekhawatiran bahwa hal itu dapat memberikan keuntungan pribadi untuk memenangkan pilkada sangat mungkin terjadi.¹⁹¹

¹⁹⁰*Ibid.*, hlm. 201

¹⁹¹Zihan Syahayani, “Urgensi Cuti Kampanye Petahana”, *Jurnal Update Indonesia Tinjauan Bulanan Ekonomi, Hukum, Keamanan, Politik, dan Sosial*, Volume X, No. 9 - September 2016, terdapat dalam <http://www.theindonesianinstitute.com/wp-content/uploads/2016/09/Update-Indonesia-%E2%80%94Volume-X-No.-9-%E2%80%93September-2016-Bahasa-Indonesia.pdf>, hlm. 9

Kedua, berpotensi terhadap terjadinya penyalahgunaan fasilitas yang terkait jabatannya. *ketiga*, calon petahana dapat saja memanfaatkan posisinya sebagai kepala daerah yang sedang menjabat untuk mempengaruhi pemilih terutama pemilih yang berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS) di dalam pemerintahannya. Potensi ini bisa terjadi baik secara langsung maupun tidak langsung.¹⁹² Semua potensi negatif tersebut perlu kita hindari agar demokrasi bisa berjalan dengan baik. Tentunya semua calon, baik petahana maupun di luar petahana, memiliki hak untuk mendapatkan jaminan terselenggaranya kompetisi dalam pesta demokrasi secara *fair* atau adil.¹⁹³

Langkah preventif yang dilakukan pemerintah melalui lembaga penyelenggara Pemilukada, untuk menghindari adanya konflik kepentingan yang berujung pada penyalahgunaan kekuasaan (*Abuse of Power*) dengan kewajiban cuti yang harus dijalankan oleh calon Kepala Daerah Petahana seyogyanya kebijakan tersebut dikeluarkan bukan tanpa pertimbangan yang mendasar. Sejarah ketatanegaraan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan pergantian kepala negara (Presiden) serta Kepala Daerah (Gubernur, Walikota dan Bupati) di Indonesia yang masih syarat dengan budaya politik yang belum dewasa dan maraknya praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.¹⁹⁴

Selain itu, juga perlu memahami persoalan kampanye secara utuh. Kampanye pada dasarnya merupakan satu pilar pemilu demokratis. Melalui kampanye, misalnya

¹⁹²*Ibid.*, hlm. 9

¹⁹³*Ibid.*, hlm. 10

¹⁹⁴Umi Muslikhah, *Pemberlakuan Izin Cuti...*, *Op.Cit.*, hlm. 201-202

dalam Pilkada, sebelum menentukan pilihan pemilih berhak mengetahui visi, misi, dan program dari calon yang akan dipilih. Sehingga kampanye dapat dikatakan sebagai sarana pembelajaran politik yang efektif untuk masyarakat dan juga sebagai unsur penting dalam proses penyelenggaraan suksesi kepemimpinan.¹⁹⁵

F.3 Hak Asasi Manusia sebagai Jaminan Konstitusi

Perubahan UUD 1945 tidak saja meletakkan fondasi baru bagi bangunan negara hukum dan demokrasi prosedural yang sesungguhnya, tetapi juga menjadi kerangka hukum, sekaligus dasar pembangunan kelembagaan untuk mendorong berfungsinya sistem hukum yang dapat menjamin tegaknya *Rule of Law*. Konstitusi Indonesia saat ini juga memuat ketentuan yang melindungi serangkaian HAM, baik yang tercakup dalam hak sipil dan hak politik maupun hak ekonomi, sosial, dan budaya.¹⁹⁶

Dari prinsip Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum dapat dikemukakan dua pemikiran yaitu: *Pertama*, bahwa kekuasaan tertinggi di dalam negara Indonesia ialah hukum yang dibuat oleh rakyat melalui wakil-wakilnya di lembaga legislatif. Jadi suatu kedaulatan hukum sebagai penjelmaan lebih lanjut dari paham kedaulatan rakyat.¹⁹⁷

Kedua, dari apa yang tersirat dari sistem pemerintahan negara yang pertama ialah bahwa sistem pemerintahan negara atau cara-cara pengendalian negara memerlukan

¹⁹⁵Zihan Syahayani, *Urgensi Cuti Kampanye...*, *Op.Cit.*, hlm. 10

¹⁹⁶Suparman Marzuki, *Politik Hukum Hak Asasi Manusia*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2014, hlm. 246

¹⁹⁷Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia, Perspektif Konstitusioal*, Ctk. Pertama, Yogyakarta, Total Media, 2009, hlm. 281

kekuasaan (*power/ macht*). Namun dari anak kalimat yang berbunyi “.... tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka”, dapat kita simpulkan bahwa tidak ada sesuatu kekuasaan pun di Indonesia yang tidak berdasarkan atas hukum.¹⁹⁸

Berdasarkan ketentuan konstitusi tersebut berarti pemerintah mempunyai kekuasaan yang terbatas dan tidak dibenarkan sewenang-wenang. Asas yang dianut dalam konstitusi tersebut haruslah tercermin dalam praktik penyelenggaraan negara. Artinya dalam praktik penyelenggaraan negara Indonesia, hukum harus mengendalikan kekuasaan, bukan sebaliknya hukum dipecundangi oleh kekuasaan.¹⁹⁹

Jaminan konstitusi (*constitutional guarantee*) baru terhadap HAM tersebut tentu saja tidak boleh berhenti sampai tingkat norma dasar (*grand norm*), tetapi harus diturunkan menjadi kebijakan (politik) hukum yang lebih operasional, termasuk prosedur dan birokrasi untuk mempertahankan dan memperjuangkannya apabila terjadi pelanggaran HAM sehingga pelanggaran HAM tidak terulang.²⁰⁰

Penerjemahan kedaulatan ke dalam HSP (Hak Sipil Politik) antara lain diwujudkan melalui pemilihan umum langsung untuk memilih anggota DPR, DPD dan DPRD, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur, serta Bupati atau Walikota. Selanjutnya menegaskan hak dan kewenangan DPR sebagai representasi

¹⁹⁸*Ibid.*, hlm. 281

¹⁹⁹*Ibid.*, hlm. 281

²⁰⁰Suparman Marzuki, *Politik Hukum...*, *Op.Cit.*, hlm. 247

rakyat dalam pembuatam UU; menghapus diskriminasi terhadap warga negara Indonesia yang dimuat dalam Pasal 26 dan Pasal 27 UUD 1945.²⁰¹

Hak politik pada hakekatnya mempunyai sifat melindungi individu dari penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak penguasa. Karena itu, dalam mendukung pelaksanaannya peranan pemerintah perlu diatur melalui perundang-undangan, agar campur tangannya dalam kehidupan warga masyarakat melampaui batas-batas tertentu.²⁰²

Penegasan konstitusi hak politik warga negara, tertuang dalam UUD Tahun 1945 Pasal 27 ayat (1) dinyatakan bahwa, “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Pasal ini menjelaskan bahwa setiap warga negara, yaitu orang Indonesia asli maupun bangsa lain yang disahkan undang-undang sebagai warga negara, mempunyai kedudukan yang sama di mata hukum dan pemerintahan. Setiap warga negara juga berhak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan (Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28D ayat (3)).²⁰³

Penegasan konstitusi hak politik warga negara, tertuang dalam Undang Undang tentang HAM khusus Pasal 43:²⁰⁴

²⁰¹*Ibid.*, hlm. 252

²⁰²<http://digilib.unila.ac.id/9849/5/4.PEMBAHASAN.pdf>, diakses pada tanggal 3 Februari 2017, pukul 02.24 WIB, hlm. 42

²⁰³*Ibid.*, hlm. 43

²⁰⁴*Ibid.*, hlm. 43

- (1) Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Setiap warga negara berhak turut serta dalam pemerintahan dengan langsung atau dengan perantaraan wakil yang dipilihnya dengan bebas, menurut cara yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.
- (3) Setiap warga negara dapat diangkat dalam setiap jabatan pemerintahan.

F.4 Cuti bagi Petahana dalam Perspektif Hak Asasi Manusia

HAM merupakan hak yang melekat pada diri manusia yang bersifat kodrati dan fundamental sebagai suatu anugerah Allah yang harus dihormati, dijaga, dan dilindungi oleh setiap individu, masyarakat atau negara.²⁰⁵

Berdasarkan Pasal 9 Peraturan Pemerintah No. 18 tahun 2013 ayat (1), permintaan cuti Pejabat Negara, diajukan dengan ketentuan:

- a. Menteri dan pejabat setingkat menteri kepada Presiden;
 - b. Gubernur dan wakil gubernur kepada Menteri Dalam Negeri dengan tembusan disampaikan kepada Presiden; dan
 - c. Bupati, wakil bupati, walikota, dan wakil walikota kepada gubernur dengan tembusan disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri.
- Ayat (2) menyatakan bahwa permintaan cuti sebagaimana dimaksud dalam pada ayat (1) memuat,
- a. Jadwal dan jangka waktu Kampanye Pemilu;
 - b. Tempat/lokasi Kampanye Pemilu. Kemudian ayat (3) menyatakan permintaan cuti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan paling lambat 12 (dua belas) hari kerja sebelum pelaksanaan Kampanye Pemilu. Dan pada ayat (4) Pemberian cuti diselesaikan paling lambat 4 (empat) hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya permintaan. Pengabaian terhadap ketentuan cuti bagi pejabat negara yang

²⁰⁵Dede Rosyada, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, & Masyarakat Madani*, Ctk. Pertama, Prenada Media, Jakarta Timur, 2000, hlm. 201

melakukan kampanye dapat berimplikasi pada pelanggaran penggunaan fasilitas negara dalam kegiatan kampanye.²⁰⁶

Dengan demikian hakikat penghormatan dan perlindungan terhadap HAM ialah menjaga keselamatan eksistensi manusia secara utuh melalui aksi keseimbangan yaitu keseimbangan antara hak dan kewajiban, serta keseimbangan antara kepentingan perseorangan dan kepentingan umum.²⁰⁷

Sesuai Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2015 tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Pasal 61 A, yakni:²⁰⁸

- (1) Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, Wakil Walikota yang menjadi Pasangan Calon, dalam melaksanakan Kampanye wajib mengajukan izin cuti di luar tanggungan Negara selama masa kampanye.
- (2) Surat izin cuti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota paling lambat pada hari pertama masa kampanye.
- (3) Selama Kampanye, Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, Wakil Walikota yang menjadi Pasangan Calon, dilarang:
 - a. Menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatannya; dan
 - b. Menggunakan kewenangan, program, dan kegiatan yang terkait dengan jabatannya, yang menguntungkan atau merugikan pasangan calon lain di wilayah kewenangannya dan di wilayah lain.
- (4) Cuti sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diberikan oleh:

²⁰⁶Febry Chrisdanty dan Diah Wahyulina, "Penanganan Pelanggaran Kampanye Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD di Wilayah Kabupaten/Kota", *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Th. 27, Nomor 2, Agustus 2014, terdapat dalam journal.um.ac.id/index.php/jppk/article/view/5518/2173, hlm. 84

²⁰⁷Dede Rosyada, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia...*, Op. Cit., hlm. 201

²⁰⁸Lihat Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2015 tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Pasal 61 A

- a. Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri atas nama Presiden, bagi Gubernur dan Wakil Gubernur; atau
 - b. Gubernur atas nama Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri, bagi Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota.
- (5) Fasilitas negara sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a, berupa:
- a. Sarana mobilitas, seperti kendaraan dinas meliputi kendaraan dinas pejabat negara dan kendaraan dinas pegawai, serta alat transportasi dinas lainnya;
 - b. Gedung kantor, rumah dinas, rumah jabatan milik Pemerintah, milik pemerintah provinsi, milik pemerintah kabupaten/kota, kecuali daerah terpencil, yang pelaksanaannya harus memerhatikan prinsip keadilan; dan
 - c. Sarana perkantoran, radio daerah dan sandi/telekomunikasi milik pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten/kota, dan peralatan lainnya.

Upaya menghormati, melindungi, dan menjunjung tinggi HAM, menjadi kewajiban dan tanggungjawab bersama antara individu, pemerintah (aparatur pemerintahan baik sipil maupun militer) bahkan negara. Jadi dalam memenuhi dan menuntut hak tidak terlepas dari pemenuhan kewajiban yang harus dilaksanakan. Begitu juga dalam memenuhi kepentingan perseorangan tidak boleh merusak kepentingan orang banyak (kepentingan umum).²⁰⁹

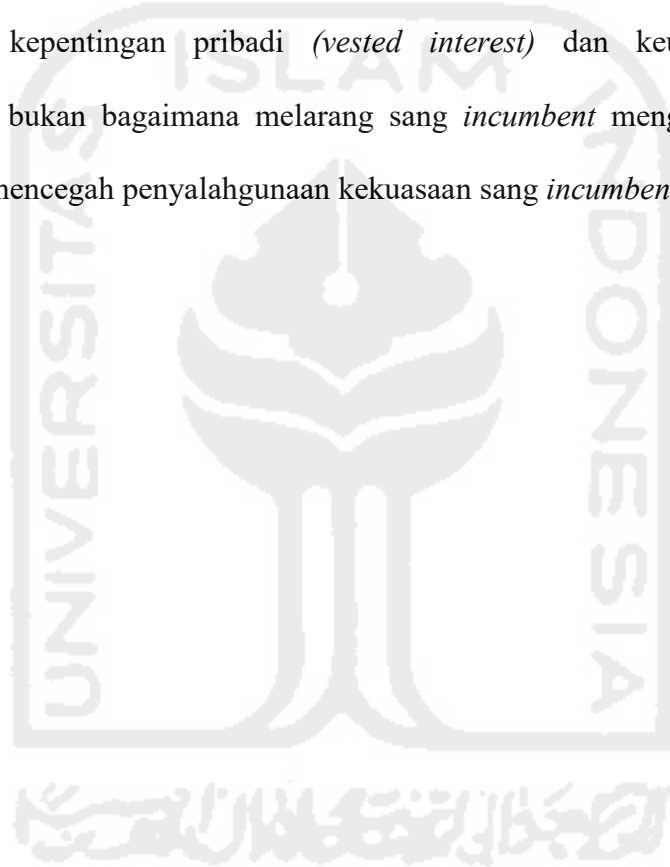
Di sisi lain HAM sangat berhubungan erat dengan demokrasi yang merupakan suatu bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan penting pemerintah atau garis kebijaksanaan di belakang keputusan-keputusan tersebut secara langsung atau tidak langsung, hanya dapat berlaku jika disetujui secara bebas oleh mayoritas masyarakat dewasa yang berada dalam posisi yang diperintah.²¹⁰ Oleh karenanya, pemerintah tidak bisa sewenang-wenang melakukan represi terhadap rakyat tanpa

²⁰⁹Dede Rosyada, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia...*, *Op.Cit.* hlm. 201

²¹⁰Erfandi, *Parliamentary Threshold dan HAM...*, *Op.Cit.*, hlm. 28

prosedur dan/atau peraturan yang berlaku apalagi dengan cara represif menekan pemerintah dengan melanggar HAM.²¹¹

Sesungguhnya, penyimpangan kekuasaan sang *incumbent* tergolong *political corruption*, yaitu “tiap penggunaan kekuasaan pemerintahan yang tidak sah dan tidak etis untuk kepentingan pribadi (*vested interest*) dan keuntungan politik.”²¹² Masalahnya bukan bagaimana melarang sang *incumbent* mengikuti pilkada, tetapi bagaimana mencegah penyalahgunaan kekuasaan sang *incumbent*.²¹³



²¹¹*Ibid.*, hlm. 28

²¹²Asep Nurjaman, dkk, *Kebijakan Elitis Politik Indonesia*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hlm. 192

²¹³*Ibid.*, hlm. 191-192