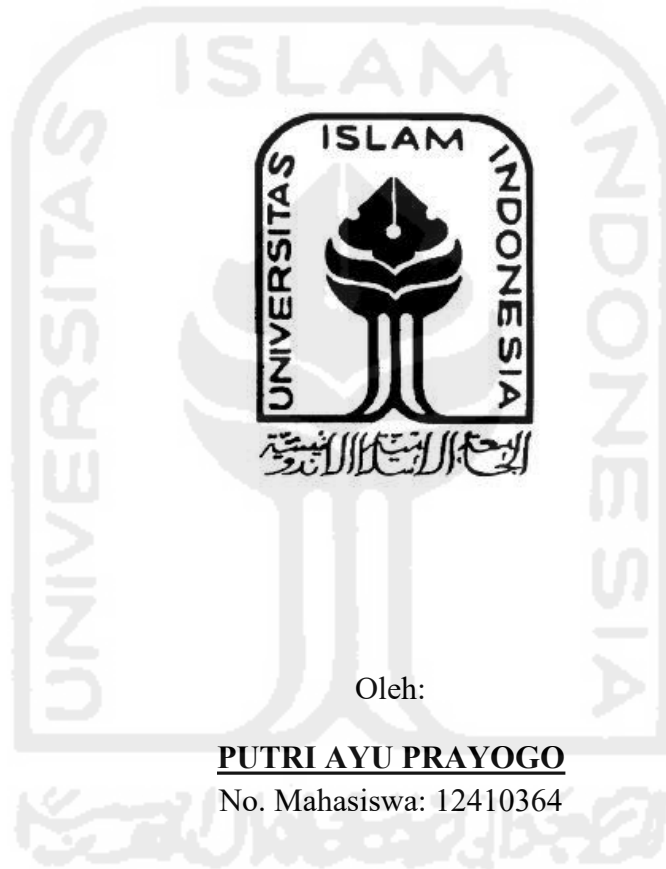


KEWAJIBAN CUTI BAGI PETAHANA YANG MENGIKUTI PILKADA

SERENTAK 2017

SKRIPSI



Oleh:

PUTRI AYU PRAYOGO

No. Mahasiswa: 12410364

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2017**

KEWAJIBAN CUTI BAGI PETAHANA YANG MENGIKUTI PILKADA

SERENTAK 2017

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta**

Oleh:

PUTRI AYU PRAYOGO

No. Mahasiswa: 12410364

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2017**

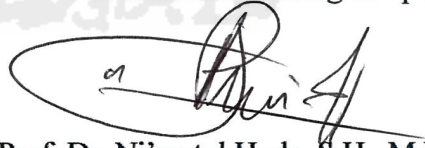


HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN

**KEWAJIBAN CUTI BAGI PETAHANA YANG MENGIKUTI PILKADA
SERENTAK 2017**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk
Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran
Pada Tanggal: 04 Februari 2017

Yogyakarta, 04 Februari 2017
Dosen Pembimbing Skripsi,



(Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.)
NIP/NIK: 904100108



**KEWAJIBAN CUTI BAGI PETAHANA YANG MENGIKUTI PILKADA
SERENTAK 2017**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam
Ujian Tugas Akhir/Pendadaran
Pada Tanggal 11 Maret 2017 dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 11 Maret 2017

Tim Penguji

1. **Ketua** : Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum
2. **Anggota** : Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H
3. **Anggota** : Dr. Drs. H. Muntoha, S.H., M.Ag

Tanda Tangan

Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia
Fakultas Hukum
Dekan,



(DR. AUNUR ROHIM FAQIH, S.H., M. HUM.)

NIP/NIK : 844100101

SURAT PERNYATAAN
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR
MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
BISMILLAAHIRRAHMAANIRRAHIIM

Yang bertandatangan di bawah ini saya:

Nama : Putri Ayu Prayogo
NIM : 12410364

Adalah benar-benar Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan Penulisan Karya Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi yang berjudul:

KEWAJIBAN CUTI BAGI PETAHANA YANG MENGIKUTI PILKADA
SERENTAK 2017

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada tim penguji dalam ujian pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini benar benar Asli (Orisinal), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan penjiplakan karya ilmiah (Plagiat);
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini pada saya, namun demi untuk kepentingan kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada perpustakaan Fakultas Hukum UII dan Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama penyertaan pada butir nomor 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak hak saya serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan "Majelis" atau "TIM" Fakultas Hukum UII yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada atau terjadi pada karya ilmiah saya oleh pihak Fakultas Hukum UII.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dan dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 2 Februari 2017



pernyataan,

(Putri Ayu Prayogo)
NIM. 12410364

CURRICULUM VITAE

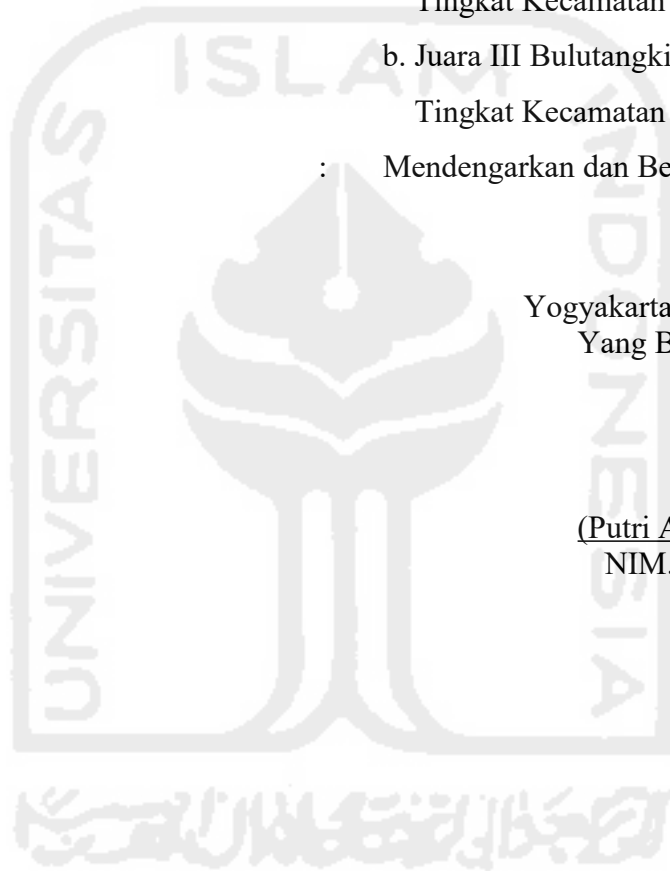
1. Nama Lengkap : Putri Ayu Prayogo
2. Tempat Lahir : Purworejo
3. Tanggal Lahir : 24 Mei 1994
4. Jenis Kelamin : Perempuan
5. Golongan Darah : O
6. Alamat Terakhir : Suren, RT. 04/ 03, Kutoarjo, Purworejo,
Jawa Tengah
7. Alamat Asal : Suren, RT. 04/ 03, Kutoarjo, Purworejo,
Jawa Tengah
8. Identitas Orang Tua/Wali
 - a. Nama Ayah : Suprayogo
Pekerjaan : Wiraswasta
 - b. Nama Ibu : Budi Utami
Pekerjaan : PNS
9. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SD Negeri Pandean (2000 - 2006)
 - b. SMP : SMP Negeri 3 Purworejo (2006 - 2009)
 - c. SMA : SMA Negeri 6 Purworejo (2009 - 2012)
10. Organisasi :
 - a. Staf Penelitian dan Pengembangan
Lembaga Pers Mahasiswa KEADILAN
FH UII Periode 2013/2014
 - b. Staf Penelitian dan Pengembangan
Lembaga Pers Mahasiswa KEADILAN
FH UII Periode 2015/2016

c. Staf Penelitian dan Pengembangan
Lembaga Pers Mahasiswa KEADILAN
FH UII Periode 2016/2017

11. Prestasi : a. Juara III Bulutangkis Single Putri
Tingkat Kecamatan Kutoarjo
b. Juara III Bulutangkis Double Putri
Tingkat Kecamatan Kutoarjo
12. Hobi : Mendengarkan dan Bermain Musik

Yogyakarta, 2 Februari 2017
Yang Bersangkutan,

(Putri Ayu Prayogo)
NIM. 12410364



MOTTO DAN HALAMAN PERSEMBAHAN

“Jika perbuatan adalah samudera

Maka kesadaran menjadi luasnya

Jika tingkah laku adalah cakrawala

Maka kesadaran menjadi ketidak-terbatasnya

Jika ketulusan menjadi laku manusia

Maka kesadaran menjadi ruh dan nyawanya--Hakikat Sejati”

(Abdullah Wong, Mada, film. 238)

Teruntuk Samudera dalam Jiwa,

Bapak dan Ibu

Adikku satu-satunya

KATA PENGANTAR



Assalamu 'alaikum Wr. Wb

Segala puji dan syukur kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat karunia, dan hidayahnya kepada Penulis, tidak lupa shalawat serta salam senantiasa dihaturkan kepada junjungan besar, Nabi Muhammad SAW. *Alhamdulillahirrabbi'l'alamiin*, skripsi yang berjudul “Kewajiban Cuti bagi Petahana yang Mengikuti Pilkada Serentak 2017” dapat diselesaikan setelah melalui rangkaian proses yang memberikan secercah hikmah dan harapan.

Skripsi ini merupakan salah satu syarat untuk menempuh jenjang pendidikan Strata 1 (S1) di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Penulis mendapatkan pelajaran berharga selama pengerjaan, adapun hambatan maupun tantangan yang menjadikan Penulis mampu menghargai setiap proses sehingga tawakal dan sabar kepada Allah SWT adalah sebaik-baiknya kunci. Maka, pada kesempatan ini, Penulis ingin mengucapkan rasa terimakasih dan penghargaan yang setulus-tulusnya kepada semua pihak yang telah membimbing, mengarahkan, dan mendoakan. Berbekal dengan segala kerendahan hati, Penulis ucapkan terimakasih kepada:

1. **Allah SWT** yang telah memberikan jalan terang dalam kesulitan. Melalui sebuah doa yang dipanjatkan, hingga kini rahmat-Nya senantiasa tercurahkan pada Penulis.

2. **Bapak Suprayogo dan Ibu Budi Utami**, kedua orang tua yang berjasa luar biasa. Seluruh tenaga, pikiran, dan waktu telah diberikan hanya mampu digantikan dengan ucapan terimakasih serta setitik kebahagiaan untuk saat ini. Terimakasih atas semangat, dorongan, motivasi, dan doa yang terlampau sering hingga Penulis merasa sangat beruntung memiliki orang tua seperti Bapak dan Ibu.
3. **Alfina Puspita Prayogo**, adikku, salah satu perempuan kecil yang kelak akan menjadi perempuan hebat dan menginspirasi. Terimakasih telah menjadi seorang saudara yang secara langsung maupun tidak langsung memberikan dukungan sepenuhnya dalam proses pengerjaan skripsi ini.
4. **Seluruh Keluarga Besar Bapak dan Ibu**, telah mencurahkan dukungan, semangat, dan doa, terimakasih Mbah Jono, Bude Nani, Bude Tri, Pakde Pram, Pakde Agus, Bude Lantip, Mbak Eva, Nanda, Najwa, Mas Theo, dan lain-lain yang tidak bisa Penulis sebutkan satu persatu.
5. **Prof. Dr. Ni'matul Huda, SH., MHum**, dosen pembimbing skripsi yang sekaligus Penulis anggap seperti ibu sendiri. Terimakasih telah ikhlas memberikan waktu, bimbingan, dan curahan ilmu yang bermanfaat demi kelancaran penyusunan skripsi ini, tidak lupa semangat serta dorongan yang sangat berharga bagi Penulis. Semoga tali silaturahmi tetap terjalin dan Penulis berharap ingin berdinamika kembali dengan beliau suatu saat nanti. Terimakasih

6. telah menjadi salah seorang dosen pembimbing serta ibu panutan yang hebat dan menginspirasi.
7. **Dekan dan dosen-dosen, serta karyawan FH UII**, terimakasih telah membekali Penulis dengan ilmu ilmiah dan amaliyah untuk bekal di dunia dan di akhirat.
8. **Keluarga besar LPM Keadilan FH UII**, terimakasih telah menjadi teman sekaligus keluarga yang tidak akan pernah terlupakan sepanjang hayat Penulis. Zein, Tegar, Fajri, Fahmi, Tiara, Rasyid, Aruf, Sehab, Faluthi, Sekar, Aisyah, Chandra, Anggi, Paisal, Ismail, Fajrul, Arif, Ade Putra, Juddin, Dandy, Afif, Dian, Dimas. Tak lupa para alumni yang memberikan arahan, bimbingan, dan pemahaman kepada Penulis dalam keadaan apapun: Pak RT, Mas Djakir, Mas Alam, Mas Bobby, Mas Utha, Mas PP, Mbak Unyil, Mbak Aussy, Mbak Elsha, Mas Ranu, dan lain-lain yang tidak bisa Penulis sebutkan satu per satu. Terimakasih Keadilan, telah memberikan banyak sekali kucuran ilmu yang Penulis benar-benar tidak pernah mengerti sebelumnya. *Semoga Keadilan terus berkarya dan mencetak manusia-manusia yang bermartabat.*
9. **Teman-teman Kost Cempaka**, Sri Devi, Ghina, Irma, Citra, Anggi, Alin, Nia, terimakasih telah memberikan toleransi dan dukungan kepada Penulis selama menjadi teman satu kost karena masing-masing berasal dari latar belakang yang berbeda.

10. **Teman-teman KKN Kaligintung 2015**, Unit 385: Panjul, Flera, Endah, Renjana, Yoga, Adisty. Terimakasih telah memberikan motivasi dan semangat dalam proses pengerjaan skripsi kepada Penulis sedari awal menjadi teman bersama selama satu bulan hingga kini. Semoga silaturahmi dan komunikasi tetap terus berjalan. Tidak lupa teman KKN unit lainnya desa Kaligintung, Mas Nandhik, Sity, Yahsofi, Frydo, Fika, dan lain-lain yang tidak bisa Penulis sebutkan satu per satu.
11. **Teman-teman kelas E FH UII Angkatan 2012**, Fibi, Niken, Galuh, Selvi, Laksmi, Atika, Rani, Adi, Dian, Fonda, dan lain-lain yang tidak bisa Penulis sebutkan satu per satu. Terimakasih telah menjadi kawan seperjuangan dalam menempuh pendidikan Strata 1 di FH UII.
12. **Sahabat-sahabat desa Suren**, Ulfah, Lek Di, Taufik, dan lain-lain. Penulis tidak akan pernah lupa dengan tempat kelahirannya, terimakasih atas dukungan, semangat, serta doa yang mengiringi selama proses pengerjaan skripsi hingga selesai.
13. **Sahabat dan teman-teman lainnya**, Naili, Murhandini, Upik, Mbak Ranny, Mas Pongge, Terimakasih telah memberi dukungan, semangat, serta kedekatan emosional kepada Penulis. Tidak lupa kawan-kawan dari Sangga Buana, Teater Suluk Sungai, Forum Komunikasi Pers Mahasiswa UII, yang tidak bisa Penulis sebutkan satu per satu.

14. Seluruh pihak yang belum disebutkan satu per satu, Penulis mengucapkan terimakasih yang setulus-tulusnya.

Pada akhirnya, Penulis menyadari segala kekurangan dan ketidaksempurnaan dalam tulisan ini, sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun akan Penulis terima untuk kemajuan proses belajar di kemudian hari.

Billahi taufiq wal hidayah

Wassalamu'alaikum Wr. Wb

Yogyakarta, 2 Februari 2017

Tabik,

(Putri Ayu Prayogo)

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGANTAR	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS	v
LEMBAR CURRICULUM VITAE	vi
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xiv
ABSTRAK	xviii
 BAB I PENDAHULUAN	
A.....Latar Belakang Masalah	1
B.....Rumusan Masalah.....	10
C..... Tujuan Penelitian.....	10
D..... Tinjauan Pustaka.....	10
E.....Metode Penelitian.....	19
F.....Sistematika Penulisan.....	23

**BAB II TINJAUAN UMUM MENGENAI NEGARA HUKUM YANG
DEMOKRATIS, OTONOMI DAERAH, DAN PEMILIHAN UMUM KEPALA
DAERAH**

A.....Negara Hukum yang Demokratis.....	25
A.1.....Pengertian Demokrasi.....	25
A.2.....Hubungan Negara Hukum dengan Demokrasi.....	28
B.....Otonomi Daerah.....	35
B.1.....Pengertian Otonomi.....	35
B.2.....Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia.....	37
B.3.....Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah.....	40
C.....Pemilihan Umum Kepala Daerah.....	43
C.1.....Tinjauan Umum Pemilihan Umum Kepala Daerah.....	43
C.2.....Pilkada Langsung sebagai Bagian dari Proses Demokrasi.....	47
D.....Kepemimpinan dalam Islam.....	55

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

A.....Perkembangan Pilkada Serentak.....	61
B.....Dinamika Norma terkait dengan Petahana dalam Putusan Mahkamah Agung.....	64
C.....Dinamika Norma terkait dengan Petahana dalam Putusan Mahkamah Konstitusi.....	67
C.1.....Konflik Norma Terkait Petahana Harus Mundur dengan Putusan MK No. 33/PUU-XII/2015.....	69
C.2.....Konflik Norma Terkait Petahana Harus Mundur dengan Putusan MK No. 17/PUU-VI/2008.....	71
D.....Kewajiban Cuti bagi Petahana dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Walikota, dan Bupati.....	74
E.....Dasar Filosofis Cuti bagi Petahana.....	79
E.1.....Keadilan, Kepastian, dan Kemanfaatan Hukum.....	79
F.....Analisis mengenai Kewajiban Cuti bagi Petahana ditinjau dari Perspektif Demokrasi dan Hak Asasi Manusia.....	87
F.1.....Animo Masyarakat terhadap Petahana dalam Pilkada Serentak...	90
F.2.....Kewajiban Cuti bagi Petahan sejalan dengan Demokrasi di Indonesia.....	91
F.3.....Hak Asasi Manusia sebagai Jaminan Konstitusi.....	96

F.4.....Cuti bagi Petahana dalam Perspektif Hak Asasi Manusia..... 99

BAB IV PENUTUP

A.....Kesimpulan..... 103

B.....Saran..... 105

DAFTAR PUSTAKA..... 106



ABSTRAK

Penelitian dengan judul “Kewajiban Cuti bagi Petahana yang Mengikuti Pilkada Serentak 2017” ini berisi 2 (dua) buah rumusan masalah berupa: Bagaimanakah dasar filosofis pengaturan cuti bagi petahana yang mengikuti Pilkada serentak 2017?; kemudian Apakah pengaturan kewajiban cuti bagi petahana yang mengikuti Pilkada serentak 2017 sejalan dengan demokrasi dan HAM?. Penelitian ini disusun menggunakan pendekatan yuridis normatif terhadap pengaturan cuti bagi petahana meliputi, dinamika peraturan cuti dan meninjau dari aspek-aspek yang fundamental dalam negara hukum. Data penelitian ini diperoleh dengan cara studi pustaka dan dokumen, perundang-undangan, jurnal, sumber data elektronik yang terpercaya, serta wawancara kepada *legal drafter* 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. Analisis dilakukan menggunakan pendekatan historis dan dipadukan dengan pendekatan filosofis perundang-undangan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: 1. Pengaturan kewajiban cuti bagi petahana beberapa kali mengalami dinamika secara politis baik di Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi hingga peraturan cuti itu berlangsung hingga saat ini, kemudian ditinjau secara filosofis, pengaturan cuti dapat diterapkan dengan tujuan memenuhi keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum. 2. Peraturan kewajiban cuti dilihat dari sudut pandang yang fundamental suatu negara hukum, bahwa di dalamnya demokrasi dan HAM menjadi landasan untuk menganalisis, maka cuti sejalan dengan demokrasi maupun HAM. Berbicara soal cuti kampanye tidak hanya berbicara tentang Basuki Tjahaja Purnama (Ahok) yang mengajukan *judicial review* Pasal 70 ayat (3) huruf a UU Pilkada ke Mahkamah Konstitusi. Demokrasi di Indonesia memberikan jaminan terselenggaranya kompetisi khususnya melalui kampanye secara *fair* atau adil baik bagi petahana maupun kandidat di luar petahana. Cuti merupakan salah satu jalan penegakan HAM di Indonesia dengan menghindarkan petahana untuk menyalahgunakan wewenangnya (*abuse of power*) untuk kepentingan pribadi (*vested interest*). Pemilihan kepala daerah akan mencapai legitimasi yang kuat ketika petahana cuti, mencegah *abuse of power* yang berpotensi menimbulkan dampak laten maupun *manifest* di dalam masyarakat. Penelitian ini merekomendasikan KPU dan Bawaslu tetap mengedepankan *checks and balances*, serta pemilih yang mendasarkan pertimbangan kritis dalam menjalankan hak politik.

Kata Kunci: *pilkada, petahana, cuti,*

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemilihan kepala daerah (Pilkada) sekarang ini dilakukan secara langsung. Pemilihan kepala daerah secara langsung ini telah berlangsung sejak tahun 2005, yang didasarkan pada ketentuan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dengan berlandaskan pada ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 yang menentukan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

Dengan pemilihan kepala daerah secara langsung, kepala daerah seperti Gubernur (provinsi) dan Bupati / Walikota (Kabupaten/ Kota) akan dipilih oleh rakyat. Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 menyebutkan, “Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.”

Mulai bulan Juni 2005, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, baik Gubernur/ Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, maupun Walikota/Wakil Walikota, dipilih secara langsung oleh rakyat. Peristiwa itu menandai babakan baru dalam sejarah politik daerah di Indonesia: pemilihan secara langsung oleh rakyat, 33 Gubernur, 349

Bupati, dan 91 Walikota di berbagai provinsi, kabupaten, dan kota di seluruh Indonesia.¹ Artinya, sejak kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat, maka secara konseptual telah terjadi pergeseran pelaksana kedaulatan, yang sebelumnya dilaksanakan secara tidak langsung oleh DPRD sekarang dilakukan sendiri oleh rakyat.²

Pemilihan kepala daerah merupakan salah satu instrumen untuk memenuhi desentralisasi politik dimana dimungkinkan terjadinya transfer lokus kekuasaan dari pusat ke daerah. Pemilihan kepala daerah sebagaimana pemilihan umum nasional merupakan sarana untuk memilih dan mengganti pemerintahan secara damai dan teratur. Melalui pemilihan kepala daerah, rakyat secara langsung akan memilih pemimpin di daerahnya sekaligus memberikan legitimasi kepada siapa yang berhak dan mampu untuk memerintah. Melalui pemilihan kepala daerah perwujudan kedaulatan rakyat dapat ditegakkan. Pemilihan kepala daerah dengan kata lain merupakan seperangkat aturan atau metode bagi warga negara untuk menentukan masa depan pemerintahan yang absah (*legitimate*).³

Pelaksanaan Pilkada langsung pada hakikatnya tidak hanya tujuan mengoptimalkan demokratisasi di daerah, melainkan merupakan perwujudan dari

¹Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, Sistem, dan Problema Penerapan di Indonesia*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 1

²Ahmad Nadir, *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi, Studi atas Artikulasi Politik Nahdliyyin dan Dinamika Politik dalam Pilkada Langsung di Kabupaten Gresik Jawa Timur*, Ctk. Pertama, Averroes Press, Malang, 2005, hlm. vi

³Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia*, Ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm. 130

prinsip otonomi daerah seluas-luasnya. Semua tingkatan daerah di Indonesia diberikan hak untuk menyelenggarakan Pilkada langsung, dengan tujuan agar rakyat di daerah yang bersangkutan dapat secara bebas dan bertanggungjawab memilih kepala daerahnya yang berkualitas. Tinggi rendahnya kualitas kepala daerah yang terpilih sepenuhnya diserahkan kepada masyarakat di daerah, tanpa intervensi pemerintah pusat. Karena itu Pilkada langsung hakikatnya harus sepenuhnya dibiayai oleh APBD, sebagai konsekuensi dari desentralisasi politik yang diberikan oleh pemerintah pusat.⁴

Peran pemerintah pusat dalam konteks desentralisasi ini adalah melakukan supervisi, memantau, mengawasi, dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah. Peran ini tidak ringan, tetapi juga tidak membebani daerah secara berlebihan. Karena itu dalam rangka otonomi daerah diperlukan kombinasi yang efektif antara visi yang jelas serta kepemimpinan yang kuat dari pemerintah pusat, dengan keleluasaan berprakarsa dan berkreasi dari pemerintah daerah.⁵

Pemilihan kepala daerah secara langsung sesungguhnya merupakan sebuah respon kritik konstruktif atas pelaksanaan mekanisme demokrasi tak langsung. Demokrasi tak langsung seringpula diistilahkan sebagai demokrasi perwakilan. Artinya, di sini masyarakat secara langsung mengartikulasikan berbagai kepentingannya kepada agenda kebijakan publik, melainkan mewakilkannya para

⁴Amirudin dan A. Zaini Bisri, *Pilkada Langsung Problem dan Prospek, Sketsa Singkat Perjalanan Pilkada 2005*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hlm. 13-14

⁵Syamsuddin Haris, *Desentralisasi & Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi, & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Ctk. Kedua, LIPI Press, Jakarta, 2005, hlm. 9

sejumlah orang kecil tertentu.⁶ Diberlakukannya otonomi daerah di Indonesia mempunyai tujuan untuk memberdayakan masyarakat lokal. Sebelumnya, pemilihan kepala daerah seringkali turut dipengaruhi oleh pemerintah pusat atau oleh pemerintah provinsi untuk pemilihan kepala daerah kabupaten atau kotamadya.⁷

Di bidang politik, karena otonomi daerah adalah buah dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi, maka ia harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintah yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggungjawaban publik.⁸ Dengan otonomi daerah, pemerintah semakin didekatkan kepada rakyat. Itulah sebabnya maka kepala pemerintahan di daerah harus dipilih oleh representasi rakyat setempat secara murni, tanpa intervensi dan patronase pemerintah yang lebih atas, dan bertanggungjawab kepada rakyat setempat melalui mekanisme yang mereka sepakati.⁹

Dalam suatu sistem politik yang demokratis, para pemimpin dipilih langsung oleh rakyat, para politisi atau pejabat publik sebagai wakil rakyat akan berbuat maksimal sesuai dengan aspirasi masyarakat. Sebab, *pertama*, dalam kacamata “*mandat*”, pilkada yang dilakukan secara regular dapat dijadikan sebagai sarana untuk

⁶*Ibid.*, hlm. 15

⁷Amzulian Rifai, *Politik Uang dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Ctk. Pertama, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 8

⁸*Ibid.*, hlm. 9-10

⁹*Ibid.*, hlm. 17

menyeleksi kebijakan-kebijakan politik yang baik sesuai dengan keinginan masyarakat luas. Selama kampanye pilkada dan pemilu misalnya, para calon bupati dan anggota legislatif menawarkan berbagai isu dan program untuk mensejahterakan masyarakat, sehingga hal ini menjadi daya tarik bagi pemilih untuk memilihnya. *Kedua*, dalam kacamata akuntabilitas, pilkada dan pemilu merupakan sarana bagi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan berbagai keputusan dan tindakannya di masa lalu. Konsekuensinya, pemerintah dan politisi akan selalu memperhitungkan penilaian masyarakat, sehingga akan memilih kebijakan atau program yang berdampak pada penilaian positif pemilih terhadap dirinya, agar terpilih kembali pada pilkada berikutnya.¹⁰

Dalam Pilkada langsung, terdapat kecenderungan *incumbent* terpilih kembali (menang). Misalnya di Jawa Tengah, dari 10 kabupaten/kota di mana *incumbent* ikut Pilkada, 7 daerah (Kabupaten Kebumen, Kota Semarang dan Kabupaten Kendal, Kabupaten Purbalingga, Blora, Sukoharjo, dan Kota Magelang) dimenangkan *incumbent*, tiga *incumbent* kalah (Kota Solo, Kabupaten Boyolali, dan Kabupaten Rembang). Begitu juga di Banten, pada tiga Pilkada yang semuanya diikuti calon *incumbent*, dua daerah dimenangkan calon *incumbent* (Kota Cilegon dan Kabupaten Pandeglang), satu *incumbent* kalah (Kabupaten Serang). Kemenangan *incumbent* juga terjadi di daerah-daerah lain. Secara nasional terlihat banyak calon *incumbent* yang menang, yaitu lebih dari 50%. Dari 211 Pilkada yang diikuti *incumbent*, sebanyak

¹⁰Ahmad Nadir, *Pilkada Langsung...*, *Op.Cit.*, hlm. viii

124 (59,05%) dimenangkan *incumbent*. Sisanya, sebanyak 87 daerah (40,95%), *incumbent* kalah.¹¹

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.¹²

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

¹¹Lili Romli, "Kecenderungan Pilihan Masyarakat dalam Pilkada", *Jurnal Poelitik Vol.1 No.1 2008*, terdapat dalam, old.unas.ac.id/download.php?file=poelitik_v1n12008_LRomli.pdf, hlm. 4

¹²Achmadudin Rajab, *Dinamika Petahana dan Pencalonannya dalam Pilkada*, Jurnal Rechts Vinding, terdapat dalam, [rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal.../DINAMIKA%20PETEHANA.pd...hlm. 3](http://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal.../DINAMIKA%20PETEHANA.pd...hlm.3)

bukan *appointed official* hanya cukup cuti ketika kampanye, dan selebihnya masih dapat menggunakan kekuasaannya sebagai Petahana dalam Pilkada.¹³

Menurut Topo Santoso, paling tidak, ada empat jalan masuk penyimpangan yang perlu disorot kaitannya dengan *incumbent* sebagai calon dalam Pilkada langsung:¹⁴

Pertama, kepala daerah yang sedang berkuasa dapat memanfaatkan program-program dan anggaran pemerintah (baik dari pusat maupun daerah) untuk mengapitalisasi popularitasnya.

Kedua, memanfaatkan relasi dengan pejabat pusat dan daerah serta dengan aparat birokrasi di bawahnya (termasuk kepala dinas, camat, hingga lurah/kepala desa). Hubungan berlandaskan administrasi pemerintahan seperti itu tidak dimiliki pesaing. Termasuk dalam konteks ini adalah pemanfaatan (atau penyalahgunaan) hubungan melalui forum “muspida”.

Ketiga, potensi penyimpangan menjadi terbuka karena tidak tegasnya ketentuan mengenai kampanye (terutama kampanye sebelum waktunya) serta sanksi bagi pelanggarnya. Ketentuan tentang definisi kampanye dalam peraturan pemerintah, misalnya justru membuka aneka penyimpangan kampanye pilkada menjadi sulit ditanggulangi secara hukum. Sebelum tahapan kampanye yang ditentukan KPUD, sang *incumbent* akan dengan leluasa melakukan berbagai kegiatan untuk “kampanye” dengan berbagai dalih.

Keempat, kurang memadainya ketentuan perundang-undangan akan membuat penyimpangan dalam perolehan dan penggunaan dana kampanye serta *money politics* kian meluas. Untuk dana kampanye, mekanisme audit lebih sering melindungi ketidakbenaran materiil di lapangan.

Selanjutnya, menurut Topo Santoso, di luar keempat hal itu keuntungan sang *incumbent* kepala daerah atas saingannya akan kian besar jika KPUD dan pengawas pilkada larut dalam irama politik secara tidak sah yang dimainkan *incumbent*.

Salah satu permasalahan yang timbul terhadap calon *incumbent* menjelang Pilkada serentak 2017, yaitu *Judicial Review* yang diajukan oleh Basuki Tjahaja Purnama (Ahok) sebagai Gubernur Petahana DKI Jakarta. Ketentuan mengenai cuti bagi kandidat petahana telah tercantum di dalam Pasal 70 Undang-Undang Nomor 10

¹³*Ibid.*, hlm. 3-4

¹⁴Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Ctk. Pertama, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2007, hlm. 359-361

Tahun 2016 mengenai Pilkada, yakni : (3) Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan:

- a. Menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan
- b. Dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.

Pasal tersebutlah yang menjadi pokok pembahasan *Judicial Review* Ahok kepada MK dengan alasan bahwa apakah masa cuti bagi calon petahana adalah sebuah kewajiban ataukah sebuah pilihan, mengingat seorang kepala daerah diangkat selama 5 tahun masa jabatan dan telah dilindungi oleh konstitusi, lalu alasan terpenting adalah, pada masa periode cuti nantinya (akhir 2016-awal 2017) adalah masa genting pengajuan anggaran setiap daerah, yang tentunya sangat berbahaya jika tidak langsung diawasi oleh seorang Gubernur atau Wakil Gubernur.¹⁵

Kerugian konstitusional yang Pemohon alami juga dialami oleh Gubernur Aceh, Zaini Abdullah yang akan maju di dalam pemilihan kepala daerah di Provinsi Aceh berikutnya, sebagaimana ada pada berita metrotvnews.com dengan tautan: <http://news.metrotvnews.com/metro/8N0qA7zb-aturan-cuti-petahana-sebaiknya-opsional>, yang juga Pemohon sertakan sebagai bukti Pemohon (Bukti P-10). Mengutip berita tersebut, Menurut Gubernur Aceh, Zaini Abdullah, *ketentuan soal*

¹⁵Muhammad Luqmanul Hakim, *Cuti bagi Calon Petahana. Wajibkah?*, terdapat dalam, <http://www.lpmgmakeadilan.com/2016/08/cuti-bagi-calon-petahana-wajibkah/>, diakses pada tanggal 8 September 2016, pukul 09.43 WIB

*cuti petahana akan mengganggu kinerja daerah yang kepala daerahnya kembali maju dalam pilkada.*¹⁶

Jika kita dapat menarik sejarah, sesungguhnya cuti bagi calon Petahana merupakan hasil pembahasan bersama antara DPR dan Pemerintah, mengingat kewajiban pengunduran diri bagi calon petahana telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, proses cuti bagi calon petahana sesungguhnya memiliki tujuan yang baik, yakni memberikan kesempatan kepada setiap orang untuk dapat memenangkan proses Pilkada tersebut, dimana tentunya jika seorang petahana tetap menjabat hingga proses kampanye dan pemilihan tentunya dapat memberikan dampak negatif dan isu-isu politik, seperti kampanye terselubung dengan memanfaatkan baliho pemerintah daerah dengan mencantumkan nama dan foto calon petahana, lalu mobilisasi Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk memilih calon tertentu yang tentunya akan memberikan dampak negatif bagi kemajuan demokrasi Indonesia.¹⁷

Berdasarkan uraian diatas maka penulis tertarik untuk menyusun skripsi hukum dengan judul :

**“KEWAJIBAN CUTI BAGI PETAHANA YANG MENGIKUTI PILKADA
SERENTAK 2017”**

¹⁶http://ahok.org/wp-content/uploads/2016/08/Perbaikan-PUU-Pilkada_Cuti_BTP_26-Agus-2016.pdf, diakses pada tanggal 29 September 2016, pukul 23.30 WIB.

¹⁷Muhammad Luqmanul Hakim, *Cuti bagi Calon Petahana. Wajibkah?*, terdapat dalam, <http://www.lpmgemakeadilan.com/2016/08/cuti-bagi-calon-petahana-wajibkah>

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut diatas maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah dasar filosofis pengaturan cuti bagi petahana yang mengikuti Pilkada serentak 2017?
2. Apakah pengaturan kewajiban cuti bagi petahana yang mengikuti Pilkada serentak 2017 sejalan dengan demokrasi dan HAM?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dasar filosofis pengaturan cuti bagi petahana yang mengikuti Pilkada serentak 2017
2. Untuk mengetahui tinjauan pengaturan kewajiban cuti bagi Petahana yang mengikuti Pilkada serentak 2017 dilihat dari aspek demokrasi dan HAM

D. Tinjauan Pustaka

1. Negara Hukum yang Demokratis

Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang

dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Begitu eratnya tali-temali antara paham negara hukum dan kerakyatan, sehingga ada sebutan negara hukum yang demokratis atau *demokratische rechtsstaat*.¹⁸

Prinsip-prinsip negara hukum selalu berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat dan negara. Professor Utrecht membedakan dua macam negara hukum, yaitu negara hukum formil atau negara hukum klasik dan negara hukum materiel atau negara hukum modern. Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis terutama. Tugas negara adalah melaksanakan peraturan perundang-undangan tersebut untuk menegakkan ketertiban. Tipe negara tradisional ini dikenal dengan istilah negara penjaga malam. Negara hukum materiel mencakup pengertian yang lebih luas termasuk keadilan di dalamnya. Tugas negara tidak hanya menjaga ketertiban dengan melaksanakan hukum, tetapi juga mencapai kesejahteraan rakyat sebagai bentuk keadilan (*Welfarestate*).¹⁹

Berdasarkan berbagai prinsip negara hukum yang telah dikemukakan tersebut dan melihat kecenderungan perkembangan negara hukum modern yang melahirkan prinsip-prinsip penting baru untuk mewujudkan negara

¹⁸Ni'matul Huda. *Negara Hukum, Demokrasi, & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 19

¹⁹Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 688-689

hukum, maka terdapat dua belas prinsip pokok sebagai pilar-pilar utama yang menyangga berdirinya negara hukum. Keduabelas prinsip tersebut adalah: ²⁰

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*)
2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*)
3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*)
4. Pembatasan Kekuasaan
5. Organ-Organ Penunjang yang Independen
6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak
7. Peradilan Tata Usaha Negara
8. Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*)
9. Perlindungan Hak Asasi Manusia
10. Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*)
11. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*)
12. Transparan dan Kontrol Sosial.

Perkembangan prinsip-prinsip negara hukum tersebut dipengaruhi oleh semakin kuatnya penerimaan paham kedaulatan rakyat dan demokrasi dalam kehidupan bernegara menggantikan model-model negara tradisional. Prinsip-prinsip negara hukum (*nomocratie*) dan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dijalankan secara beriringan sebagai dua sisi dari satu mata uang. Paham negara hukum yang demikian dikenal disebut sebagai negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) atau dalam bentuk konstitusional disebut *constitutional democracy*. Hukum dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan semata (*Machsstaat*). Sebaliknya, demokrasi haruslah diatur berdasarkan atas hukum.

²⁰*Ibid.*, hlm. 689

Perwujudan gagasan demokrasi memerlukan instrumen hukum untuk mencegah munculnya mobokrasi yang mengancam pelaksanaan demokrasi itu sendiri.²¹

Butir kesepuluh, prinsip bersifat demokrasi (*Demokratische Rechtsstaat*) atau negara hukum demokrasi. Prinsip ini sesungguhnya bukan hal baru dalam UUD/ konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia. Seperti ditentukan dalam Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS dan Pasal 1 ayat (1) UUDS. Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS 1949 menentukan bahwa “Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokrasi dan berbentuk federasi” Pasal 1 ayat (1) UUDS 1950 bahwa “Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan”. Dalam UUD 1945, baik sebelum maupun setelah perubahan tidak dijumpai istilah semacam ini; namun para perumus UUD 1945 memahami bahwa negara hukum yang dimaksud tentu harus memperhatikan prinsip demokrasi. Karena itu, prinsip demokrasi merupakan prinsip yang tepat untuk menjadi penyangga negara hukum. Butir kedua belas, prinsip transparansi dan kontrol sosial. Sesungguhnya prinsip ini bagian dari prinsip bersifat demokrasi sebab salah satu komponen dari demokrasi adalah adanya transparansi dan kontrol sosial.²²

2. Pemilihan Umum Kepala Daerah

²¹*Ibid.*, hlm. 689-670

²²Anwar C., *Teori dan Hukum Konstitusi*, Ctk. Pertama, In-TRANS Publishing, Jawa Timur, 2008, hlm. 56-57

Pemilihan Umum merupakan salah satu cara untuk menentukan wakil-wakil rakyat yang akan duduk baik dalam jabatan legislatif maupun eksekutif. Hal ini berarti terdapat berbagai sistem pemilihan umum yang diterapkan di dunia. Landasan berpikirnya bahwa dalam menilai sistem pemilu dapat dilihat dari kedudukan kepentingan rakyat itu sendiri. Apakah rakyat dipandang sebagai individu yang bebas untuk menentukan pilihannya, dan sekaligus mencalonkan dirinya sebagai calon wakil rakyat, atau apakah rakyat hanya dipandang sebagai anggota kelompok yang sama sekali tidak berhak menentukan siapa yang akan menjadi wakilnya di lembaga perwakilan rakyat, sekaligus juga rakyat tidak berhak untuk mencalonkan dirinya sebagai wakil rakyat.²³

Pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah, atau seringkali disebut pilkada atau pemilukada, adalah pemilihan umum untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung di Indonesia oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi syarat. Kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah : Gubernur dan wakil gubernur untuk provinsi Bupati dan wakil bupati untuk kabupaten Walikota dan wakil walikota untuk kota.²⁴

²³H. Bunyamin Alamsyah, *Pemilu dalam Tata Hukum Islam dan Implementasinya di Indonesia*, Ctk. Pertama, Batic Press, Bandung, 2010, hlm. 34

²⁴Irvan Mawasi, *Dinamika Sengketa Hukum Administrasi (mewujudkan Electoral Justice dalam kerangka Negara Hukum Demokratis)*, Rangkang Education dan Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR), Yogyakarta, 2014, Hlm. 83

Sesuai dengan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yaitu: “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.” Pernyataan ini menunjukkan bahwa setiap lima tahun sekali diadakan pemilihan umum, sehingga selain pemilu legislative dan pemilu Presiden dan Wakil Presiden serentak, juga pemilukada serentak dengan pemilu legislatif dan pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini, karena sesuai dengan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 bahwa setiap lima tahun sekali diadakan pemilu, sedangkan yang dimaksudkan dengan pemilu sekarang ini adalah pemilu legislatif, pemilu presiden, dan wakil presiden, dan pemilu kepala daerah. Oleh karena itu, yang dimaksudkan menurut Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 adalah semua pemilu dilaksanakan secara serentak.²⁵

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 di sini 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

²⁵Sodikin, *Hukum Pemilu: Pemilu sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Gramata Publishing, Jawa Barat, 2014, hlm. 215-216

masyarakat pemilih. Di samping itu, meminimalkan manipulasi dan 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 bertanggung jawab kepada rakyat, dan rakyat akan memberikan sanksi dalam pemilihan berikutnya dengan tidak memilihnya kembali. Hal yang lebih penting dari pemilukada serentak adalah efektif dan efisiensi.²⁶

3. Otonomi Daerah

Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut yaitu, daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.²⁷

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah, antara lain bertalian dengan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila: *Pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah

²⁶*Ibid.*, hlm. 215

²⁷Ni'matul Huda. *Hukum Pemerintahan Daerah*, Ctk. Pertama, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm.

ditentukan secara katgoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.²⁸

Sejatinya pilkada secara langsung sangat berkaitan dengan konsep otonomi daerah. Kebebasan yang dimiliki oleh daerah untuk membuat dan mengimplementasikan sendiri keputusannya adalah hakikat dari otonomi daerah. Dalam pengertian ini daerah memiliki kebebasan politik lokal untuk menentukan cara memilih wakil-wakilnya baik di legislatif maupun di eksekutif. Tentu saja setiap daerah menikmati kebebasan yang berada dalam koridor kebijakan pemerintah pusat.²⁹

Esensi pemberian otonomi bukanlah sekedar memenuhi ruang administratif, akan tetapi lebih dari itu otonomi daerah dalam pengertian ini memiliki makna politik, khususnya dalam konteks politik lokal. Berbeda dengan politik nasional, politik di tingkat lokal adalah sesuatu yang khas oleh karena setiap daerah memiliki ciri-ciri dan karakteristik yang berbeda-beda,

²⁸*Ibid.*, hlm. 83

²⁹Noor M. Aziz, dkk, *Pengkajian Hukum Tentang Pemilihan Kepala Daerah*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2011, hlm. 103

dan juga kedekatan hubungan antara pemilih (*constituen*) dengan wakilnya (*elected*) yang lebih erat.³⁰

Maka pemilihan secara demokratis dalam peraturan perundang-undangan otonomi daerah dilakukan oleh rakyat secara langsung. Kepala daerah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang wakil kepala daerah, dan perangkat daerah. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat yang mensyaratkan dan tata caranya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan tentang pemilihan dan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat dicalonkan baik oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu yang memperoleh dukungan suara dalam Pemilu Legislatif dalam jumlah tertentu. Upaya proses pemilihan dari pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana tersebut diharapkan dapat memilih kepala daerah yang dapat memiliki kekuatan atau legitimasi dari rakyat pemilihnya.³¹

³⁰*Ibid.*, hlm. 104

³¹Mokhammad Najih dan Soimin, *Pengantar Hukum... , Op.Cit.*, hlm. 144

E. Metode Penelitian

1. Fokus Penelitian

Penelitian ini fokus mengkaji tentang pengaturan kewajiban cuti bagi petahana sesuai dengan Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Penelitian ini juga difokuskan untuk mengetahui dan memahami pengaturan kewajiban cuti bagi petahana ditinjau dari aspek demokrasi dan HAM sebagai prasyarat penyelenggaraan negara hukum.

2. Data Penelitian dan atau Bahan Hukum

a. Jenis Data dan atau Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperlukan dalam penelitian diambil dari tiga macam bahan hukum, yaitu:³²

i. Bahan Hukum Primer

Untuk bahan hukum primer diperoleh dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian ini. Bahan hukum primer yang diambil berasal dari:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen.

³²Soekanto, Soerjono, Sri Mamuji, *Metode Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Press, Jakarta, 1994, hlm. 12

- b) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.
- c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- d) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
- f) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, dan Wakil Gubernur, Bupati, dan Wakil Bupati, dan/ atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017
- g) 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

ii. Bahan Hukum Sekunder

Untuk bahan hukum sekunder diperoleh dari bahan-bahan pendukung yang menjelaskan bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder diperoleh dari buku-buku, jurnal-jurnal, dan hasil penelitian dari sarjana hukum terdahulu, berita-berita yang didapatkan dari surat kabar, dan majalah.

iii. Bahan Hukum Tersier

Untuk bahan hukum tersier diperoleh dari bahan-bahan pendukung yang menjelaskan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier diperoleh dari ensiklopedia, dan kamus.

3. Pengumpulan Data dan atau Bahan Hukum

Untuk mendapatkan bahan hukum yang telah ditetapkan di atas dilakukan dengan *library research* atau penelitian terhadap bahan-bahan kepustakaan dan melakukan studi dokumen.

4. Metode Pendekatan

Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah historis filosofis.

Pendekatan historis dilakukan dalam rangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu. Pendekatan ini sangat membantu peneliti untuk memahami filosofi dari aturan hukum dari waktu ke waktu. Di samping itu, melalui pendekatan demikian peneliti juga dapat memahami

perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum tersebut.³³

Pendekatan filosofis perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.³⁴ Peneliti bukan saja melihat kepada bentuk peraturan perundang-undangan saja, melainkan juga menelaah materi muatannya, perlu kiranya peneliti mempelajari dasar ontologis lahirnya undang-undang, landasn filosofis undang-undang, dan *ratio legis* dari ketentuan undang-undang.³⁵

5. Analisis Data

Data yang diperoleh dengan metode deskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh disajikan secara deskriptif, lalu data yang diperoleh dikelompokkan dan diseleksi dari penelitian, yang kemudian dihubungkan dengan kebenaran yang ada, kemudian diuraikan sehingga diperoleh gambaran dan penjelasan tentang kenyataan yang sebenarnya, guna menjawab permasalahan.

³³Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Ctk. Keempat, Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hlm. 126

³⁴*Ibid.*, hlm. 97

³⁵*Ibid.*, hlm. 102

F. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini memuat : Judul, Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Tinjauan Pustaka, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan, dan Daftar Pustaka.

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG, NEGARA HUKUM YANG DEMOKRATIS, PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH, DAN OTONOMI DAERAH

Bab ini memuat tentang konsep dan teori negara hukum yang demokratis. Bab ini juga membahas tentang pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah serta otonomi daerah.

BAB III ANALISIS CUTI BAGI PETAHANA YANG MENGIKUTI PILKADA SERENTAK 2017

Bab ini memuat dasar filosofis pengaturan cuti bagi petahana yang mengikuti Pilkada serentak 2017 serta meninjau pengaturannya dari aspek demokrasi dan HAM.

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini memuat kesimpulan dan saran atas hasil analisis pengaturan cuti bagi petahana yang mengikuti Pilkada serentak

2017 secara filosofis, serta meninjau pengaturannya dari aspek demokrasi dan HAM.



BAB II

TINJAUAN UMUM MENGENAI NEGARA HUKUM YANG DEMOKRATIS, OTONOMI DAERAH, DAN PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH

A. Negara Hukum Yang Demokratis

A.1 Pengertian Demokrasi

Dari sudut pandang etimologi demokrasi berasal dari kata *demos* (rakyat), dan *cratein* (memerintah).³⁶ Jadi secara harfiah kata demokrasi dapat diartikan sebagai rakyat memerintah. Demokrasi pertama-tama merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh, dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif demokrasi itu bahkan disebut sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, dan untuk, dan bersama rakyat. Artinya, kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu pada dasarnya juga diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan negara yang baik diidealkan pula agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya.³⁷

³⁶B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan, & Hak Asasi Manusia*, Ctk. Pertama, Andi Offset, Yogyakarta, 2003, hlm. 98

³⁷Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Ctk. Kedua, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 24

Menurut Dahlan Thaib:³⁸

“Demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dalam mana kekuasaan untuk pemerintahan berasal dari mereka yang diperintah atau demokrasi adalah suatu pola pemerintahan yang mengikutsertakan rakyat dalam proses pengambilan keputusan oleh mereka yang diberi wewenang, maka legitimasi pemerintah adalah kemauan rakyat yang memilih dan mengontrolnya.”

Menurut Afan Gaffar, dalam pandangan lain demokrasi sebagai suatu gagasan politik merupakan paham yang universal sehingga di dalamnya terkandung beberapa elemen sebagai berikut:³⁹

1. Penyelenggaraan kekuasaan berasal dari rakyat;
2. Setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya;
3. Diwujudkan secara langsung maupun tidak langsung;
4. Rotasi kekuasaan dari seseorang atau kelompok ke orang atau kelompok yang lainnya dalam demokrasi peluang akan terjadinya rotasi kekuasaan harus ada dan dilakukan secara teratur dan damai;
5. Adanya proses pemilu dalam negara demokratis pemilu dilakukan secara teratur dalam menjamin hak politik rakyat untuk memilih dan dipilih; dan
6. Adanya kebebasan sebagai HAM menikmati hak-hak dasar dalam demokrasi setiap warga masyarakat dapat menikmati hak-hak dasarnya secara bebas seperti hak untuk menyatakan pendapat, berkumpul, dan berserikat, dan lain-lain.

³⁸Dahlan Thaib, *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*, Edisi Revisi, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, hlm. 97-98 sebagaimana dikutip dalam bukunya H. Sarja, *Negara Hukum, Teori dan Praktek*, Ctk. Pertama, Thafamedia, Yogyakarta, 2016, hlm. 28

³⁹Afan Gaffar, *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 28-29

Pendapat Dye dan Zeigler, pemikiran demokratis memerlukan gagasan-gagasan sebagai berikut:⁴⁰

1. Partisipasi rakyat dalam keputusan yang menentukan kehidupan individu di dalam masyarakat.
2. Pemerintahan oleh kekuasaan mayoritas, dengan mengakui hak-hak minoritas untuk berusaha menjadi mayoritas, meliputi hak bebas berbicara, pers, bermusyawarah, petisi, dan bebas membangkang, membentuk partai oposisi dan memegang jabatan publik.
3. Komitmen pada harga diri individu dan mengembangkan nilai-nilai kehidupan liberal, kebebasan, dan pemikiran.
4. Komitmen terhadap kesempatan yang sama bagi individu untuk mengembangkan kemampuannya.

Teoretisi klasik Joseph A. Schumpeter melihat pengertian demokrasi yang paling penting justru terletak pada proposisi bahwa rakyat memiliki hak untuk mempengaruhi keputusan melalui wakilnya. Sehingga pemilihan wakil rakyat itu menjadi tujuan utama pengaturan demokrasi. Di sini peran rakyat adalah menghasilkan suatu pemerintahan, atau suatu badan perantara yang pada giliran berikutnya akan menghasilkan eksekutif atau pemerintahan nasional. Dengan cara pandang ini lalu Schumpeter membuat definisi metode demokrasi sebagai pengaturan kelembagaan untuk mencapai keputusan politik di mana para individu meraih kekuasaan untuk menentukan melalui suatu perjuangan kompetitif dalam pemungutan suara rakyat.⁴¹

⁴⁰M. Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, Ctk. Pertama, Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 1991, hlm. 9-10

⁴¹*Ibid.*, hlm. 31

A.2 Hubungan Negara Hukum dengan Demokrasi

Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan (demokrasi). Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.⁴²

Indonesia merupakan salah satu negara yang menjalankan prinsip “Negara Hukum dan Demokrasi”, memang tidak ada satu pasal pun dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia menjalankan prinsip Negara Hukum dan Demokrasi. Namun, jika kita mendalami makna Pasal 1 ayat (2) dan (3) UUD 1945, maka dengan mudah dapat kita simpulkan bahwa Negara Indonesia menjalankan prinsip Negara Hukum dan Demokrasi. Sebagai negara hukum yang menjalankan prinsip demokrasi, maka sangat terbuka peluang bagi rakyat untuk memberikan masukan sekaligus kritikan kepada penguasa terkait berbagai hal. Apalagi dalam konsepsi negara hukum, hukum (juga konstitusi) adalah hasil *resultante*, yaitu kesepakatan politik para pembuatnya yang disesuaikan dengan kondisi sosial, ekonomi, budaya, dan politik, pada saat hukum itu dibuat. Oleh karena itu, perubahan kondisi sosial, ekonomi, budaya, dan politik, sangat memungkinkan perubahan hukum itu sendiri.⁴³

⁴²Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 245

⁴³Allan Fatchan GW, dkk, *Gagasan Negara Hukum Yang Demokratis*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2016, hlm. xiv-xv

Dua isu pokok yang senantiasa menjadi inspirasi perkembangan prinsip-prinsip negara hukum adalah masalah pembatasan kekuasaan dan perlindungan HAM. Melihat kecenderungan perkembangan negara hukum modern yang melahirkan prinsip-prinsip penting baru untuk mewujudkan negara hukum, maka menurut saya terdapat dua belas prinsip pokok sebagai pilar-pilar utama yang menyangga berdirinya negara hukum. Keduabelas prinsip tersebut adalah:⁴⁴

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*)
Adanya pengakuan normatif dan empirik terhadap prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum terwujud dalam pembentukan norma hukum secara hierarkis yang berpuncak pada supremasi konstitusi. Sedangkan secara empiris terwujud dalam perilaku pemerintahan dan masyarakat yang mendasarkan diri pada aturan hukum.
2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*)
Setiap orang adalah sama kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan. Segala sikap dan tindakan diskriminatif adalah sikap dan tindakan terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara untuk mendorong mempercepat perkembangan kelompok tertentu (*affirmative action*).
3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*)
Segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tersebut harus ada dan berlaku terlebih dahulu atau mendahului perbuatan yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan administratif harus didasarkan atas aturan atau *rules and procedures*. Agar hal ini tidak menjadikan birokrasi terlalu kaku, maka diakui pula prinsip *frijsermessen* yang memungkinkan para pejabat administrasi negara mengembangkan dan menetapkan sendiri *beleid-regels* atau *policy rules* yang berlaku internal dalam rangka menjalankan tugas yang dibebankan oleh peraturan yang sah.

⁴⁴Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum...*, *Op.Cit.*, hlm. 624-628

4. **Pembatasan Kekuasaan**
Adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Pembatasan kekuasaan itu adalah untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan dan mengembangkan mekanisme *checks and balances* antara cabang-cabang kekuasaan.
5. **Organ-organ Pendukung yang Independen**
Sebagai pembatasan kekuasaan, saat ini berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintah yang bersifat *independent*, seperti bank sentral, organisasi tentara, kepolisian, dan kejaksaan. Selain itu, ada pula lembaga-lembaga baru seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum, Ombudsman, Komisi Penyiaran Indonesia, dan lain-lain. Independensi lembaga-lembaga tersebut dianggap penting untuk menjamin demokrasi agar tidak dapat disalahgunakan oleh pemerintah.
6. **Peradilan Bebas dan Tidak Memihak**
Peradilan bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*) mutlak keberadaannya dalam negara hukum. Hakim tidak boleh memihak kecuali kepada kebenaran dan keadilan, serta tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun baik oleh kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi). Untuk menjamin kebenaran dan keadilan, tidak diperkenankan adanya intervensi terhadap putusan pengadilan.
7. **Peradilan Tata Usaha Negara**
Meskipun peradilan tata usaha negara adalah bagian dari peradilan luas yang harus bebas dan tidak memihak, namun keberadaannya perlu disebutkan secara khusus. Dalam setiap negara hukum, harus terbuka kesempatan bagi warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi yang menjual kompetensi peradilan tata usaha negara. Keberadaan peradilan ini menjamin hak-hak warga negara yang dilanggar oleh keputusan-keputusan pejabat administrasi negara sebagai pihak yang berkuas. Keberadaan peradilan tata usaha negara harus diikuti dengan jaminan bahwa keputusan pengadilan tersebut ditaati oleh pejabat administrasi negara.
8. **Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*)**
Di samping peradilan tata usaha negara, negara hukum modern juga lazim mengadopsi gagasan pembentukan mahkamah konstitusi sebagai upaya memperkuat sistem *check and balances* antara cabang-cabang kekuasaan untuk menjamin demokrasi. Misalnya, mahkamah ini diberi fungsi melakukan pengujian atas konstitusionalitas undang-undang dan memutus sengketa kewenangan antar lembaga-lembaga negara yang mencerminkan cabang-cabang kekuasaan negara yang dipisah-pisahkan.

9. **Perlindungan Hak Asasi Manusia**
Adanya perlindungan konstitusional terhadap HAM dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Terbentuknya negara dan penyelenggaraan kekuasaan negara tidak boleh mengurangi arti dan makna kebebasan dasar dan HAM. Maka jika di suatu negara hak asasi manusia terabaikan atau pelanggaran HAM tidak dapat diatasi secara adil, negara ini tidak dapat disebut sebagai negara hukum dalam arti yang sesungguhnya.
10. **Bersifat Demokrasi (*Demokratische Rechtsstaat*)**
Dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat*, melainkan *demokratische rechtsstaat*.
11. **Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*)**
Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara hukum maupun gagasan negara demokrasi dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Dalam konteks Indonesia, gagasan negara hukum yang demokratis adalah untuk mencapai tujuan nasional sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD 1945.
12. **Transparansi dan Kontrol Sosial**
Adanya transparansi dan kontrol sosial terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum sehingga dapat memperbaiki kelemahan mekanisme kelembagaan demi menjamin kebenaran dan keadilan. Partisipasi secara langsung sangat dibutuhkan karena mekanisme perwakilan di parlemen tidak selalu dapat diandalkan sebagai satu-satunya saluran aspirasi rakyat. Ini adalah bentuk *representation in ideas* yang tidak selalu *inherent* dalam *representation in presence*.

Dalam negara hukum sesungguhnya yang memerintah adalah hukum, bukan manusia. Setiap kebijakan yang dibuat dan diterapkan, serta setiap tindakan yang dilakukan oleh aparat negara harus memiliki landasan hukum dan “berbaju” hukum. Hukum dimaknai sebagai kesatuan hirarkis tatanan norma hukum yang berpuncak

pada konstitusi. Hal ini berarti bahwa dalam sebuah negara hukum menghendaki adanya supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi disamping merupakan konsekuensi dari konsep negara hukum, sekaligus merupakan pelaksanaan demokrasi karena konstitusi adalah wujud perjanjian sosial tertinggi. Dengan sendirinya mewujudkan supremasi konstitusi adalah juga mewujudkan negara hukum yang demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*).⁴⁵

Ide tentang HAM ini sendiri bukanlah ide baru di Indonesia. Kebanyakan agama dan filosofi yang berkembang telah banyak mengandung dan mendukung konsep HAM. Antara lain konsep HAM tersebut telah berkembang dalam sistem etika yang sering disebut nilai-nilai moral. Nilai kemanusiaan dalam hubungan sosial dituangkan dalam hukum maka HAM berwujud nilai-nilai hukum. HAM mencakup: (i) Hak-hak politik dan sipil, seperti kebebasan berbicara, partisipasi politik, kebebasan penyiksaan, dan mendapat pengadilan yang adil; (ii) Hak-hak sosial dan ekonomi, seperti hak untuk mendapatkan pendidikan dan kesehatan; dan (iii) Hak pembangunan, yakni setiap orang dan bangsa berhak ikut serta di dalam memberikan sumbangan kepada dan menikmati pembangunan ekonomi, sosial budaya dan politik, di dalam mana kebebasan dasar dapat diwujudkan. HAM ini menjadi isu mengemuka, karena dalam perkembangannya kemudian berdimensi internasional. Pemerintah Indonesia, termasuk jajaran Pemerintah Daerah, mempunyai kewajiban untuk memberikan perlindungan, pemenuhan, dan penegakan HAM di Indonesia, dan juga

⁴⁵*Ibid.*, hlm. 628-629

tak kurang pentingnya adalah pemajuan HAM. Berbagai peraturan perundang-undangan yang telah dimiliki di Indonesia merupakan suatu yang penting, karena hukum dapat mempengaruhi sikap atau tingkah laku manusia, akan tetapi hukum dapat memengaruhi sikap atau tingkah laku manusia, akan tetapi hukum itu sendiri tidaklah cukup, masih diperlukan adanya kepemimpinan dari mereka yang memiliki kekuasaan dan kedudukan (formal dan informal) di dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah.⁴⁶

Masalah demokratisasi tidak dapat dilepaskan dari derajat implementasi HAM. Oleh karena itu, sudah waktunya implementasi HAM tersebut diwujudkan secara jelas dan konkret. Hal tersebut dapat dimulai lewat penyelenggaraan Pemilihan Umum yang bebas dan kompetitif, dengan memberikan terjadinya wacana publik.⁴⁷

Masalah Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), seperti disebutkan pada Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menyebutkan: "Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara

⁴⁶Mexsasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Ctk. Pertama, Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 172

⁴⁷Afan Gaffar, *Politik Indonesia, Transisi Menuju...*, *Op.Cit.*, hlm. 171-172

Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil kepala Daerah.”

Bunyi pasal ini mengingatkan akan kedaulatan rakyat sebagaimana amanat konstitusi yang luhur dan mempunyai landasan filosofis dan konstitusional yang sangat luhur yaitu Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, akan tetapi kenyataannya pada operasional di lapangan sering terjadi keributan, kekacauan, bahkan anarkis, yang disinyalir berpotensi melanggar HAM. Di samping itu juga adanya praktik-praktik intimidasi, penyalahgunaan kekuasaan, bahkan *money politic*, serta dalam kampanye kecenderungan akan melanggar Pasal 60 dan 61 PP tersebut, contoh tragis di pasca Pilkada di Kabupaten Kaur Provinsi Bengkulu, Pilkada Provinsi Maluku Utara, telah terjadi anarkis luar biasa dengan hancurnya fasilitas umum milik negara dan masyarakat.⁴⁸

Namun, dalam perkembangan pemikiran dan praktek mengenai prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) ini, diakui pula adanya kelemahan dalam sistem negara hukum itu, yaitu bahwa hukum bisa saja hanya dijadikan alat bagi orang yang berkuasa. Karena itu, dalam perkembangan mutakhir mengenai hal ini dikenal pula istilah “*demokratische rechtsstaat*”, yang mensyaratkan bahwa prinsip negara hukum itu sendiri haruslah dijalankan menurut prosedur demokrasi yang disepakati bersama. Kedua konsep “*constitutional democracy*” dan “*demokratische rechtsstaat*” tersebut pada pokoknya mengidealkan mekanisme yang serupa, dan karena itu sebenarnya

⁴⁸Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ctk. Pertama, Teras, Yogyakarta, 2011, hlm. 272

keduanya hanyalah dua sisi dari mata uang yang sama. Di satu pihak, negara hukum itu haruslah demokratis, dan di pihak lain negara demokrasi itu haruslah didasarkan atas hukum.⁴⁹

B. Otonomi Daerah

B.1 Pengertian Otonomi

Pasal 18 UUD 1945 dikatakan bahwa “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 menerangkan bahwa karena negara Indonesia itu adalah suatu negara kesatuan, Indonesia tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang juga berbentuk negara. Wilayah Indonesia dibagi menjadi daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi pula menjadi daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang

⁴⁹Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi...*, Op.Cit., hlm. 245-246

bersifat otonom diadakan badan perwakilan daerah, karena di daerah pun pemerintah akan bersendikan dasar permusyawaratan.⁵⁰

Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut, yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.⁵¹ Maksudnya ialah bahwa wilayah Indonesia dibagi menjadi sejumlah daerah besar dan kecil yang bersifat otonom, yaitu daerah yang boleh mengurus rumah tangganya sendiri dan daerah administrasi, yaitu daerah yang tidak boleh berdiri sendiri.⁵² Otonomi daerah jika dilihat dari sudut wilayahnya, maka penyelenggaraannya ditentukan dalam batas-batas wilayah yang ditentukan Pemerintah Pusat. Dilihat dari substansi (materi) penyelenggaraan otonomi daerah, hal dimaksud ditentukan oleh sistem rumah tangga (*huishouding*) otonomi daerah yang diadopsi.⁵³

Secara filosofis Otonomi Daerah dapat diartikan sebagai sebuah mekanisme yang memberikan kewenangan kepada masyarakat di daerah untuk berpartisipasi secara luas dan mengekspresikan diri dalam bentuk kebijakan-kebijakan lokal tanpa

⁵⁰C.S.T. Kansil dan Christine S.T Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia, Hukum Administrasi Daerah 1903-2001*, Ctk. Pertama, Jakarta, 2002, hlm. 2-3

⁵¹Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Ctk Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm. 46

⁵²C.S.T. Kansil dan Christine S.T Kansil, *Pemerintahan...*, *Op.Cit.*, hlm. 3

⁵³Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan...*, *Op.Cit.*, hlm.46

tergantung kepada kebijakan pemerintah pusat. Secara teknis hal ini akan diimplementasikan pada proses politik yang terjadi dalam penentuan kebijakan-kebijakan publik di daerah, seperti pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur. Bupati/Walikota dan Wakilnya, pembuatan berbagai peraturan daerah dan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan daerah.⁵⁴

Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila: *Pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.⁵⁵

B.2 Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia

Otonomi daerah sebenarnya konsep yang sudah tidak asing lagi di Indonesia. Sejak masa Hindia Belanda sejatinya telah mencoba melaksanakan pemerintahan

⁵⁴Ahmad Nadir, *Pilkada Langsung dan Masa Depan...*, *Op.Cit.*, hlm. 107

⁵⁵Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan...*, *Op.Cit.*, hlm. 45

dengan sistem desentralisasi dan otonomi. Hal ini ditandai dengan berlakunya Undang-Undang Desentralisasi 1903 (*Desentralisatie Wet 1903*). Ketentuan tersebut selain dimaksudkan oleh pemerintah kolonial Belanda sebagai landasan yuridis formal bagi daerah-daerah untuk mengatur ikhwal rumah tangganya sendiri, juga untuk membagi daerah-daerah otonom yang mereka kuasai itu menjadi *gewest* (semacam pemerintahan provinsi), *regenschaap* (semacam pemerintahan kabupaten), serta *staatsgemeente* (semacam pemerintah kota).⁵⁶

Di dalam dimensi perkembangan sejarah, secara konseptual sebenarnya dasar dari permasalahan otonomi daerah ini pernah ditetapkan dalam penjelasan GBHN Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1973, tujuan pemberian otonomi kepada daerah dapat pula dirinci sebagai berikut:⁵⁷

1. Melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok Negara.
2. Membina kestabilan politik dan kesatuan bangsa, dan membina hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Pelaksanaan otonomi daerah yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah
4. Meningkatkan secara bertahap kemampuan aparatur daerah, terutama aparatur Pemerintah Desa, dengan fasilitas dan sarana, sehingga benar-benar merupakan alat yang berwibawa, kuat, efektif, efisien, dan bersih, penuh ketaatan dan kesetiaan pada Negara dan Pemerintah, mampu menjalankan tugas di bidang masing-masing dan hanya mengabdikan diri pada kepentingan Negara dan Rakyat.

⁵⁶H.M Syafi'i, *Strategi dan Kebijakan Pembangunan Ekonomi Daerah*, Averroes Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 10

⁵⁷Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah, Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, hlm. 76-77

Perubahan politik dalam pemerintahan Indonesia kemudian benar-benar mengalami perubahan setelah kemerdekaan. Melalui salah satu pasal UUD 1945, yakni Pasal 18, pemerintahan Indonesia menganut sistem desentralistik. Dasar hukum ini kemudian menjadi acuan dalam melahirkan UU No. 1 Tahun 1945. Implementasi otonomi daerah melalui dasar hukum ini di awal kemerdekaan mengalami berbagai kendala, terutama terkait pergulatan mencari makna kebangsaan yang dipandang sebagai identitas sekunder, yang berhadapan dengan persoalan identitas primer berupa kuatnya solidaritas etnik, agama, adat, dan bahasa, serta tradisi lokal.⁵⁸

Tiga tahun kemudian dikeluarkan UU No. 22 Tahun 1948 yang memberi ruang gerak otonomi yang lebih luas dibanding sebelumnya. Guna menghidupkan pemerintahan lokal dan kesatuan sosial, dibentuk daerah tingkat III yang satuannya dapat berupa desa atau satuan yang setingkat. Dalam perkembangannya kemudian, guna mencegah menguatnya daerahisme, provinsialisme, dan merupakan kontrol pusat, dikeluarkan UU No. 1 Tahun 1957. Di bawah undang-undang baru ini kandungan keseimbangan antara pusat dan daerah lebih mengemuka. Namun, stabilitas itu tidak berjalan lama, segera saja muncul ketegangan di tengah masyarakat terkait konflik ideologi dan politisasi massa yang dimotori PKI hingga kemudian melahirkan UU No. 18 Tahun 1965, yang berujung dengan kudeta berdarah.⁵⁹

⁵⁸*Ibid.*, hlm. 76-77

⁵⁹*Ibid.*, hlm. 90

Bertolak dari berbagai kebijakan desentralisasi pasca kemerdekaan itu, diskursus otonomi daerah terus berkembang dari waktu ke waktu. Tampaknya kebijakan otonomi daerah pascakemerdekaan terus berbolak balik arah; dari desentralisasi administrasi yang menekankan aspek demokrasi. Realitas ini tentu dipengaruhi oleh situasi politik yang berkembang serta pandangan dan konsepsi politik penguasa dan kekuatan politik pendukungnya.⁶⁰

B.3 Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah

Tujuan utama dari kebijakan desentralisasi tahun 1999 itu adalah, di satu pihak, membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga ia berkesempatan mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat daripadanya. Pada saat yang sama, pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi kewenangan pemerintahan ke daerah, maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Kemampuan prakarsa dan kreativitas mereka akan terpacu, sehingga kapabilitasnya dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat. Desentralisasi merupakan simbol adanya *trust* (kepercayaan) dari pemerintah pusat kepada daerah. Ini akan dengan sendirinya mengembalikan harga diri pemerintah dan masyarakat daerah. Kalau dalam sistem yang sentralistik mereka

⁶⁰Lukman Santoso Az, *Hukum Pemerintahan Daerah, Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015, hlm. 90

tidak bisa berbuat banyak dalam mengatasi berbagai masalah, dalam sistem otonomi ini mereka ditantang untuk secara kreatif menemukan solusi-solusi dari berbagai masalah yang dihadapi.⁶¹

Visi otonomi daerah itu dapat dirumuskan dalam tiga ruang lingkup interaksinya yang utama: Politik, Ekonomi, serta Sosial, dan Budaya. Di Bidang Politik, karena otonomi adalah buah dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi, maka ia harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggungjawaban publik. Demokratisasi pemerintahan juga berarti transparansi kebijakan. Artinya untuk setiap kebijakan yang diambil, harus jelas siapa yang memprakarsai kebijakan itu, apa tujuannya, berapa ongkos yang harus dipikul, siapa yang diuntungkan, apa resiko yang harus ditanggung, dan siapa yang harus bertanggungjawab jika kebijakan itu gagal. Otonomi daerah juga berarti membangun struktur pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan daerah, membangun sistem dan pola karier politik dan administrasi yang kompetitif, serta mengembangkan sistem manajemen pemerintahan yang efektif.⁶²

⁶¹Syaukani, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Ctk. Ketiga, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 172

⁶²*Ibid.*, hlm.172

Di bidang ekonomi, otonomi daerah di satu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah, dan di pihak lain terbukanya peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya. Dalam konteks ini, otonomi daerah akan memungkinkan lahirnya berbagai prakarsa pemerintah daerah untuk menawarkan fasilitas investasi, memudahkan proses perizinan usaha, dan membangun berbagai infrastruktur yang menunjang perputaran ekonomi di daerahnya. Dengan demikian, otonomi daerah akan membawa masyarakat ke tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi dari waktu ke waktu.⁶³

Di bidang sosial dan budaya. Otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial, dan pada saat yang sama, memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespon dinamika kehidupan di sekitarnya.⁶⁴

Lahirnya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (sebagaimana telah diubah dengan Perubahan Pertama dalam UU No. 02 Tahun 2015 dan Perubahan Kedua dalam UU No. 09 Tahun 2015) menandai suatu babak baru kebijakan otonomi dan relasi Pusat-Daerah hari ini. Penataan ulang urusan, penguatan kedudukan Gubernur dan pemerintahan Propinsi, hingga pengenalan konsep manajemen transisi berupa status daerah persiapan dalam pemekaran wilayah

⁶³*Ibid.*, hlm. 174-175

⁶⁴*Ibid.*, hlm. 175

hanyalah sebagai contoh yang bisa disitir sebagai bukti perubahan. Tentu, dalam pola dan warna relasi pemerintah pusat dengan daerah, berbagai perubahan yang ada sedikit-banyak membawa dinamika baru dalam pengelolaan otonomi dan penyelenggaraan pemerintahan daerah ke depan.⁶⁵

Dari sudut demokrasi, otonomi daerah, dalam arti formal, diperlukan dalam rangka memperluas partisipasi masyarakat dalam pemerintahan. Dari segi materiil, otonomi daerah mengandung makna sebagai usaha mewujudkan kesejahteraan yang bersanding dengan prinsip negara kesejahteraan dan sistem pemencaran kekuasaan menurut dasar negara berdasarkan atas hukum. Oleh karena otonomi daerah bertalian dengan demokrasi, maka harus ada lembaga dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan demokrasi di daerah.⁶⁶

C. Pemilihan Umum Kepala Daerah

C.1 Tinjauan Umum Pemilihan Umum Kepala Daerah

Penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden 2004 secara langsung telah mengilhami dilaksanakannya pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (pilkada secara langsung pula. Hal ini didukung pula dengan semangat otonomi daerah yang digulirkan pada tahun 1999. Pelaksanaan pilkada secara langsung ini juga merupakan sebagai bentuk penerapan sistem Presidensialisme pada tingkat

⁶⁵Robert Na Endi Jaweng, *Undang-Undang No. 23 tahun 2014: Tinjauan Desentralisasi Ekonomi*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Edisi 47 Tahun 2015, terdapat dalam <http://www.kppod.org/index.php/en/publikasi/artikel-peneliti>, hlm. 90

⁶⁶Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan...*, *Op.Cit.*, hlm. 190

daerah. Oleh karena itulah, sejak tahun 2005, telah diselenggarakan pilkada secara langsung baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.⁶⁷

Salah satu wujud partisipasi masyarakat dalam proses politik adalah pemilihan umum (Pemilu). Pemilu merupakan sarana bagi masyarakat untuk ikut menentukan figur dan arah kepemimpinan daerah dalam periode tertentu. Ketika demokrasi mendapat perhatian yang luas dari masyarakat dunia, penyelenggaraan pemilu yang demokratis menjadi syarat penting dalam pembentukan kepemimpinan sebuah negara. Pemilu memiliki fungsi utama untuk menghasilkan kepemimpinan yang benar-benar mendekati kehendak rakyat. Oleh karena itu, pemilu merupakan salah satu sarana legitimasi kekuasaan.⁶⁸ Maka pemilihan umum (*general election*) juga disebut bertujuan untuk memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan dan pergantian pejabat negara yang diangkat melalui pemilihan (*elected public officials*).⁶⁹

Tujuan penyelenggaraan pemilihan umum itu ada 4 empat, yaitu:⁷⁰

- a. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
- b. untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
- c. untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan
- d. untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara

⁶⁷Muhadam Labolo, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia, Teori, Konsep, dan Isu Strategis*, Ctk. Pertama, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2015, hlm. 174

⁶⁸Didik Sukriono, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi, Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah, dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, Ctk. Pertama, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 152

⁶⁹Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 420

⁷⁰*Ibid.*, hlm. 418-419

Tujuan ketiga dan keempat pemilihan umum itu adalah juga untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dan melaksanakan hak asasi warga negara. Untuk menentukan jalannya negara, rakyat sendirilah yang harus mengambil keputusan melalui perantaraan wakil-wakilnya yang akan duduk di lembaga legislatif. Hak-hak politik rakyat untuk menentukan jalannya pemerintahan dan fungsi-fungsi negara dengan benar menurut UUD adalah hak rakyat yang sangat fundamental. Oleh karena itu, penyelenggaraan pemilihan umum, di samping merupakan perwujudan kedaulatan rakyat, juga merupakan sarana pelaksanaan hak-hak asasi warga negara sendiri. Untuk itulah, diperlukan pemilihan umum guna memilih para wakil rakyat itu secara periodik. Demikian pula di bidang eksekutif, rakyat sendirilah yang harus memilih Presiden, Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk memimpin jalannya pemerintahan, baik di tingkat pusat, di tingkat provinsi, maupun di tingkat kabupaten/kota.⁷¹

Di samping itu, pemilihan umum itu juga penting bagi para wakil rakyat sendiri ataupun para pejabat pemerintahan untuk mengukur tingkat dukungan dan kepercayaan masyarakat kepadanya. Demikian pula bagi kelompok warga negara yang tergabung dalam suatu organisasi politik, pemilihan umum itu juga penting untuk mengetahui seberapa besar tingkat dukungan dan kepercayaan rakyat kepada kelompok atau partai politik yang bersangkutan. Melalui analisis mengenai tingkat kepercayaan dan dukungan itu, tergambar pula mengenai aspirasi rakyat yang

⁷¹*Ibid.*, hlm. 420

sesungguhnya sebagai pemilik kedaulatan atau kekuasaan tertinggi dalam negara Republik Indonesia.⁷²

Seiring dengan perkembangan politik dan ketatanegaraan Indonesia yang memungkinkan dipilihnya Presiden dan Wakil Presiden secara langsung sebagaimana diatur dalam Pasal 22E UUD 1945, mulai tahun 2006 dilakukan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.⁷³

Seiring dengan masuknya Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) ke dalam rezim Pemilu, penyelenggaraannya pun diserahkan kepada KPU dalam hal ini adalah KPUD Provinsi untuk Pemilu gubernur dan wakil gubernur dan KPUD Kabupaten/Kota untuk pelaksanaan Pemilu bupati/ wakil bupati atau walikota/wakil walikota. Dalam hubungan ini, KPUD direpresentasikan sebagai instansi yang tugasnya menyelenggarakan Pemilu yang bebas, mandiri, bebas, rahasia, jujur, dan adil di daerah.⁷⁴

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung, selain dimaksudkan untuk menyelaraskan dengan Pemilihan Presiden secara langsung juga dilandasi semangat kuat untuk mengoreksi apa yang terjadi selama periode belakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah khususnya untuk mengurangi

⁷² *Ibid.*, hlm. 421

⁷³ Mexasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara...*, *Op.Cit.*, hlm. 264

⁷⁴ Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah...*, *Op.Cit.*, hlm. 52

terjadinya politik uang. Selain itu, seperti diungkapkan Warsito Utomo, semestinyalah pemilihan kepala daerah secara langsung juga diharapkan dapat meningkatkan partisipasi dan kesadaran daerah untuk menggunakan haknya serta membatasi kekuasaan dan kewenangan Badan Legislatif di daerah.⁷⁵

Secara universal pemilu adalah instrumen mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang absah serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat. Soedarsono mengemukakan, pemilu adalah syarat minimal bagi adanya demokrasi dan diselenggarakan dengan tujuan untuk membentuk pemerintah demokratis. Oleh karena itu dalam perkembangan negara modern, pilkada menjadi tonggak demokrasi.⁷⁶ Pilkada merupakan instrumen dalam mewujudkan kedaulatan rakyat dengan maksud membentuk pemerintahan yang demokratis dan absah serta dapat mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat.⁷⁷

C.2 Pilkada Langsung sebagai Bagian dari Proses Demokrasi

Sebagus apapun sebuah negara yang ditata secara demokratis, tidak akan dianggap benar-benar demokratis mana kala pemimpin-pemimpinnya tidak dipilih secara bebas oleh rakyatnya sendiri. Pemilihan selalu dijadikan tolok ukur untuk menentukan sebuah negara demokratis atau tidak. Demokrasi memang tidak semata-

⁷⁵Mexsasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia...*, Op.Cit., hlm. 264

⁷⁶Ibnu Tricahyo, *Reformasi Pemilu*, Ctk. Pertama, In-Trans, Malang, 2009, hlm. 155

⁷⁷*Ibid.*, hlm. 155

mata ditentukan oleh ada tidaknya pemilihan oleh rakyat atas pemimpin-pemimpinnya. Pemilihan memerlukan perangkat lain untuk mendukung proses pemilihan.⁷⁸

Pemilihan kepala daerah langsung (pilkada langsung) merupakan jalan keluar terbaik untuk mencairkan kebekuan demokrasi. Kekuatan pilkada langsung terletak pada pembentukan dan implikasi legitimasinya. Kepala daerah membutuhkan legitimasi tersendiri sehingga harus dipilih sendiri oleh rakyat. Mereka juga wajib bertanggung jawab kepada rakyat. Dengan pemilihan terpisah dari DPRD, kepala daerah memiliki kekuatan yang seimbang dengan DPRD sehingga mekanisme *check and balances* niscaya akan bekerja. Kepala daerah dituntut mengoptimalkan fungsi pemerintah daerah (*protective, public service, development*).⁷⁹

Pilkada langsung tidak dengan sendirinya menjamin (*taken for granted*) peningkatan kualitas demokrasi itu sendiri tetapi jelas membuka akses terhadap peningkatan kualitas demokrasi tersebut. Akses itu berarti berfungsinya mekanisme *check and balances*. Dimensi *check and balances* meliputi hubungan kepala daerah dengan rakyat; DPRD dengan rakyat; kepala daerah dengan DPRD; DPRD dengan

⁷⁸Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan...*, *Op.Cit.*, hlm. 204

⁷⁹Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu dari Sistem Sampai Elemen Teknis*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, hlm. 164

kepala daerah tetapi juga kepala daerah dan DPRD dengan lembaga yudikatif dan Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat.⁸⁰

Praktisnya begini. Kepala daerah dan DPRD dituntut memenuhi janji-janji kampanye; dituntut mengakomodasi aspirasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan perda. DPRD wajib mengontrol kepala daerah dalam pembuatan kebijakan publik dan perda, hal mana akses masyarakat sangat terbatas. Yudikatif memainkan peran dalam penegakan hukum atas perilaku kepala daerah dan DPRD baik dalam kapasitas pribadi maupun kelembagaan menjalankan fungsi dan Pemerintah Pusat mengontrol Pemerintah Daerah dalam kebijakan-kebijakan makro dilihat dari aspek fungsi maupun hukum.⁸¹

Pilkada langsung sudah diintrodusir dalam produk hukum jauh sebelum lahir UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 6 Tahun 2005. Dalam Pasal 23 UU No. 1 tahun 1957 ditegaskan, KDH (baca: kepala daerah) yang karena jabatannya adalah Ketua dan Anggota Dewan Pemerintah Daerah (DPD) yang berfungsi menjalankan roda pemerintahan dipilih menurut UU khusus yang ditetapkan kemudian. Pada bagian Penjelasan dikatakan, ketentuan demikian karena KDH adalah orang yang dekat dan dikenal baik oleh rakyat di daerahnya. Oleh karena itu harus dipilih langsung oleh rakyat. Karena proses pembentukan UU tersebut lama, untuk sementara Kepala Daerah dipilih oleh DPRD yang bersangkutan, yang kemudian disahkan oleh

⁸⁰*Ibid.*, hlm. 165

⁸¹*Ibid.*, hlm. 165-166

Presiden/Menteri Dalam Negeri. Sampai UU No. 1 Tahun 1957 dicabut, UU tentang Pemilihan Kepala Daerah Langsung tidak lahir.⁸²

UU No. 1 Tahun 1957 lahir sebagai konsekuensi sistem pemerintahan parlementer saat itu, tepatnya pada masa Kabinet Hatta III, Susanto, Halim, NASir, Sukiman, Wilopo, Ali I dan II, Burhanuddin Harahap, dan Djuanda. Hal itu berbeda dengan sekarang, yang mempertahankan sistem kesatuan (unitaris). Kelahiran UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No. 6 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Pilkada, yang mengatur pilkada langsung, merupakan reaksi atas praktik pilkada dengan sistem perwakilan (UU No. 22 Tahun 1999 dan PP No. 151 Tahun 1999) yang diwarnai penyimpangan, sebagaimana disebut di atas.⁸³

Faktor yang mendorong keputusan pilkada langsung adalah pelaksanaan pemilihan Presiden/ Wakil Presiden. Pilpres itu menandai berlakunya sistem presidensial secara sebenar-benarnya. Apalagi dalam UU No. 1/ tentang Otonomi Khusus di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) juga telah mengatur mengenai pemilihan daerah secara langsung.⁸⁴ Pelaksanaan Pemilihan secara langsung terhadap kepala daerah baik pada tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota memperoleh legitimasi konstitusional melalui amandemen UUD 1945 yang kedua. Perubahan ini boleh disebut sebagai sebuah revolusi administrasi pemerintahan khususnya untuk memilih pemimpin formal di daerah. UUD 1945 telah

⁸²*Ibid.*, hlm. 166-167

⁸³*Ibid.*, hlm. 167

⁸⁴*Ibid.*, hlm. 167

menambah satu ayat dalam Pasal 18 UUD 1945 yang kemudian dituangkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 sebagai akomodasi dari revolusi dimaksud. Ketentuan di dalamnya menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis.⁸⁵

Pemahaman “dipilih secara demokratis” itu secara tersurat atau interpretasi gramatikal dapat diartikan macam-macam. Namun UUD 1945 sebagai landasan konstitusional hanya mengatur segala sesuatu secara garis besar. Untuk itu harus ada penjabaran lebih lanjut dengan UU sebagai aturan organiknya. Seperti dinyatakan dalam UUD 1945 bahwa ketentuan pasal-pasal dalam UUD itu dilaksanakan dengan Undang-Undang sebagai landasan operasionalnya. Dengan demikian kewenangan UU itulah yang menjabarkan ketentuan pasal tersebut.⁸⁶

Para pembentuk UU kemudian memaknai sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 18 UUD 1945 itu dengan melahirkan UU yang melegitimasi sistem pemilihan kepala daerah yang demokratis. Secara teknis jabarannya adalah dalam UU tentang Pemerintahan Daerah dijabarkan pula ke dalam peraturan perundangan lebih bawah. Dengan demikian secara yuridis UU yang menjabarkan UUD 1945 dipandang

⁸⁵Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah...*, *Op.Cit.*, hlm. 25

⁸⁶*Ibid.*, hlm. 25

sebagai cermin kehendak dari UUD 1945 yang pembuatannya harus sesuai pula dengan aturan yang telah ditetapkan berdasarkan UUD.⁸⁷

Pada perkembangan berikutnya, kehendak agar pilkada digelar secara langsung akhirnya benar-benar diakomodasikan setelah lahir UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disusul dengan keluarnya PP No. 6 Tahun 2005 yang mengatur Pilkada. Secara umum Pilkada langsung yang mulai batas pelaksanaannya yaitu pada bulan Juni 2005 adalah sarana perwujudan kedaulatan rakyat. Di sini, kehendak rakyat akan diwujudkan secara langsung dengan memilih pemimpinnya pada tingkat provinsi yaitu untuk memilih gubernur dan wakil gubernur dan pada tingkat kabupaten/kota untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota.⁸⁸

Presiden Joko Widodo (Jokowi) pada 1 Juli 2016 lalu telah mengesahkan Perubahan Kedua atas Undang-Undang (UU) Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.⁸⁹

Melalui perdebatan yang panjang, akhirnya seluruh substansi dari RUU Pilkada ini dapat diselesaikan oleh Komisi II DPR RI dan Pemerintah melalui musyawarah

⁸⁷*Ibid.*, hlm. 25-26

⁸⁸*Ibid.*, hlm. 26-27

⁸⁹<http://setkab.go.id/jadi-uu-no-10-tahun-2016-presiden-jokowi-sudah-sahkan-uu-pilkada/>, diakses pada tanggal 26 Oktober, pukul 19.20 WIB

mufakat.⁹⁰ Selama pembahasan RUU tersebut, untuk memudahkan dilakukan penyederhanaan model pembahasan. Penyederhanaannya dalam bentuk pengelompokan substansi RUU yang dimaksud. Kelompok substansi pembahasan antara lain: *Pertama*, penetapan mengenai waktu pemungutan suara untuk pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati, dan wakil bupati, serta wali kota dan wakil walikota pada tahun 2020, 2022, 2023, dan 2024. *Kedua*, pasangan calon atau calon yang meninggal menjelang hari H pemungutan suara tetap dihitung sebagai pasangan calon. *Ketiga*, peningkatan kualitas verifikasi pasangan calon perseorangan.⁹¹

Berikutnya, *Keempat*, pengaturan lebih lengkap mengenai tindak pidana karena menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi pemilih dan/atau penyelenggara pemilihan. *Kelima*, penguatan kewenangan Bawaslu. *Keenam*, perbaikan penormaan terkait kampanye, metode kampanye, dan dana kampanye. *Ketujuh*, perbaikan norma terkait penyalahgunaan jabatan sebagai petahana. *Kedelapan*, pemerintahan daerah wajib bertanggungjawab mengembangkan kehidupan demokrasi di daerah, khususnya meningkatkan partisipasi masyarakat dalam menggunakan hak pilih. *Kesembilan*, perbaikan pengaturan terkait penanganan pelanggaran pilkada pidana, administrasi, sengketa tata usaha negara, perselisihan hasil.⁹²

⁹⁰Rambe Kamarul Zaman, *Perjalanan Panjang Pilkada Serentak*, Ctk. Pertama, Expose, Jakarta Selatan, 2016, hlm.340

⁹¹*Ibid.*, hlm. 339

⁹²*Ibid.*, hlm. 340

Selanjutnya, *Kesepuluh*, mengatur lebih lanjut tentang proses penanganan dan sanksi terkait pelanggaran pemilihan politik uang. *Kesebelas*, melengkapi pengaturan terkait pelantikan pilkada serentak, di mana Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dapat melantik. *Keduabelas*, perbaikan pengaturan terkait pengusulan pengangkatan pasangan calon terpilih. *Ketigabelas*, mengenai syarat dukungan pasangan calon dari partai politik/ gabungan partai politik dan syarat dukungan untuk pasangan calon perseorangan. *Keempatbelas*, pengaturan bilamana terjadi perselisihan kepengurusan partai politik yang dapat mendaftarkan pasangan calon dalam pemilihan.⁹³

Setelah itu, *Kelimabelas*, pengaturan tentang cuti bagi petahana yang mengikuti pilkada, dan izin bagi pejabat negara yang terlibat dalam kampanye pemilihan pasangan calon yang diusung. *Keenambelas*, penggunaan Kartu Tanda Penduduk Elektronik sebagai syarat dukungan calon perseorangan maupun syarat terdaftar sebagai pemilih. Dan, *ketujuhbelas*, tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi terkait syarat pencalonan dalam Pilkada.⁹⁴

⁹³*Ibid.*, hlm. 340

⁹⁴*Ibid.*, hlm. 340

D. Kepemimpinan dalam Islam

Al-Qur'an sebagai pedoman umat Islam telah memberikan kriteria-kriteria tertentu sebagai landasan akhlak bagi seorang pemimpin. Adapun kriteria tersebut antara lain:⁹⁵

1. Mencintai Kebenaran

Akhlak seorang pemimpin yang senantiasa istikomah berpijak di atas kebenaran ajaran Islam akan membuatnya dihormati dan dipatuhi di samping pada akhirnya dia akan memetik kebahagiaan sebagaimana janji Allah untuk memberikan kemuliaan di sisi-Nya bagi pemimpin-pemimpin yang memimpin dengan dan untuk kebenaran. Pemimpin yang mencintai kebenaran tidak akan pernah merasa gentar dalam menegakkan hukum-hukum Allah, karena yang diikutinya hanya Allah SWT.⁹⁶

Di samping itu, seorang pemimpin yang berada di atas jalan yang benar akan menjadi pemimpin-pemimpin yang adil dan mencintai keadilan. Sifat adil di dalam diri seorang pemimpin teramat sangat penting karena tanpa adanya jaminan keadilan, yang terjadi adalah penindasan berkepanjangan.⁹⁷

Oleh karena itu, akhlak mencintai kebenaran tersebut sangat penting artinya karena dari sinilah akan membias begitu banyak sikap kepemimpinan yang positif,

⁹⁵Aunur Rohim Fakih dan Iip Wijayanto, *Kepemimpin Islam*, Ctk. Ketiga, UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 39

⁹⁶*Ibid.*, hlm. 40

⁹⁷*Ibid.*, hlm. 40

diantaranya adalah keadilan dan kejujuran. Adapun antara keadilan dan kejujuran itu sendiri telah diperintahkan oleh Allah sebagai tindakan yang paling utama, yang wajib dilaksanakan oleh setiap pemimpin dalam memimpin kaumnya.⁹⁸

Pemimpin yang berpegang teguh pada kebenaran dan terus menerus berusaha menegakkan kebenaran berdasarkan tuntunan ajaran Islam, akan disegani, dihormati, dan dipatuhi. Di samping itu karena merupakan perwujudan iman/ketaqwaan, maka sesuai jalan Allah SWT bahwa pemimpin tersebut akan mendapat tempat yang mulia di sisi-Nya.⁹⁹

2. Dapat Menjaga Amanah dan Kepercayaan Orang Lain

Jabatan (sebagai seorang pemimpin) itu adalah sebuah amanah yang sangat besar dan harus dipertanggungjawabkan, tidak saja di hadapan manusia yang memberikan amanah tersebut tapi juga di hadapan Allah SWT. Untuk itu seorang pemimpin harus benar-benar menjaga amanah yang telah diberikan kepadanya, serta tidak menyelewengkannya untuk kepentingan dirinya sendiri.¹⁰⁰

Oleh karena itu tanggung jawab moral seorang pemimpin idealnya harus terus menerus terjaga sebagai modal dasar dan kontrol pribadi terhadap nuraninya selama

⁹⁸*Ibid.*, hlm. 41

⁹⁹Hadari Nawawi, *Kepemimpinan Menurut Islam*, Ctk. Pertama, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, hlm. 114-115

¹⁰⁰Aunur Rohim Fakih dan Iip Wijayanto, *Kepemimpin...*, *Op.Cit.*, hlm. 42

masa-masa kepemimpinannya maupun setelah berlalu masa-masa kepemimpinannya.¹⁰¹

3. Ikhlas dan Memiliki Semangat Pengabdian

Dalam menjalankan roda kepemimpinannya, hendaknya seorang pemimpin mendasarinya dengan rasa yang benar-benar ikhlas. Jika memulai sebuah fase kepemimpinan dengan perasaan yang tidak ikhlas serta selalu mengharapkan tendensi-tendensi tertentu, maka terjadilah pemerintahan-pemerintahan yang korup. Untuk itu, kepemimpinan sebagai sebuah proses harus dijalani dengan sepenuh hati dan mengembalikan imbalannya kepada Allah SWT.¹⁰²

4. Baik Dalam Pergaulan Masyarakat

Sebagai makhluk yang multi-dimensional, manusia diharapkan dapat memberikan kontribusi positif bagi masyarakatnya. Dan lebih utama bagi pemimpin-pemimpin yang ada di tengah-tengah masyarakat, sikap dan ucapannya akan selalu menjadi perhatian orang lain. Oleh karena itu seorang pemimpin harus pandai-pandai menempatkan dirinya dengan sebaik-baiknya di tengah-tengah masyarakat untuk merebut simpati mereka sehingga kegiatan kepemimpinan dan dakwah Islamiah dapat berjalan dengan baik dan serasi.¹⁰³

¹⁰¹*Ibid.*, hlm. 42

¹⁰²*Ibid.*, hlm. 43

¹⁰³*Ibid.*, hlm. 43-44

Islam sangat mengutamakan persahabatan sebagai kegiatan muamalah yang sangat dianjurkan karena dengan terjalinnya ikatan silaturahmi akan memperkokoh bangunan sosial kemasyarakatan. Bentuk ideal ini tentu saja akan sangat sulit direalisasikan jika pemimpin setempat yang ada tidak cukup akomodatif. Untuk itu hubungan silaturahmi, saling bahu-membahu dalam kebaikan, tolong menolog dalam seluruh sektor kehidupan harus dimulai oleh pemimpin terlebih dahulu karena ide-ide yang berasal dari seorang pemimpin sangat mudah ditangkap oleh masyarakatnya untuk menjadi bahan perenungan bersama.¹⁰⁴

5. Bijaksana

Kebijaksanaan adalah pantulan dari akhlak yang kaya akan iman. Kebijakan ini sangat diperlukan untuk menempatkan segala persoalan secara tepat dan proporsional. Lebih-lebih dalam memimpin masyarakat yang majemuk, kebijakan akan mampu memberikan rasa tenang bagi berbagai kepentingan untuk disatukan di bawah satu visi bersama.¹⁰⁵

Dengan bermodalkan kebijakan dan hidayah dari Allah dalam menganalisis dinamika kemasyarakatan yang ada, maka diharapkan kepemimpinan yang dijalankan dapat bergulir sesuai dengan yang diinginkan tanpa harus merugikan kelompok-kelompok tertentu untuk memberi keuntungan kepada kelompok yang lain.¹⁰⁶

¹⁰⁴*Ibid.*, hlm. 44

¹⁰⁵*Ibid.*, hlm. 43-44

¹⁰⁶*Ibid.*, hlm. 45

Perlu diingat bahwa dalam konsep Islam baik masalah demokrasi, hak asasi manusia, bahkan semua aspek kehidupan, Tuhan selalu menempati posisi sentral (*theocentric*) sedangkan dalam pandangan Barat manusia yang menempati posisi sentral (*anthropocentric*).¹⁰⁷

Jawahir Thontowi menulis:¹⁰⁸

“Persepsi HAM dalam Islam sangat jelas, berbeda dengan konsep Barat, terutama ketika kebebasan individual atau kolektif umat manusia dibatasi oleh kemauan hukum Tuhan yang suci, sehingga umat Islam tidak bisa memprioritaskan HAM yang ditentukan standarnya oleh manusia.”

Dalam pandangan Islam, kebebasan bukan berarti bebas sebebas-bebasnya, melainkan kebebasan yang bertanggungjawab. Semua tindakan manusia pada akhirnya akan dipertanggungjawabkan kepada Allah SWT.¹⁰⁹

6. Tipe Kepemimpinan Demokratis

Kepemimpinan tipe ini menempatkan faktor manusia sebagai faktor utama dan terpenting dalam sebuah organisasi. Dalam kepemimpinan ini setiap individu sebagai manusia diakui dan dihargai/dihormati eksistensi dan peranannya dalam memajukan


¹⁰⁷Muhammad Alim, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Madinah dan UUD 1945*, Ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 50

¹⁰⁸Jawahir Thonthowi, *HAM dalam Hukum Internasional dan Prospeknya dalam Kabinet Persatuan Nasional*, jurnal Magister Hukum Vol.II No. 1 Februari 2000, hlm. 27 sebagaimana dikutip dalam bukunya Muhammad Alim, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Madinah dan UUD 1945*, Ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 51

¹⁰⁹*Ibid.*, hlm. 51

dan mengembangkan organisasi.¹¹⁰ Dalam praktiknya kepemimpinan ini diwarnai oleh usaha mewujudkan hubungan manusiawi (human relationship/hablum-minannas) yang efektif, dengan prinsip saling memperlakukan sebagai subyek.¹¹¹

Kepemimpinan demokratis bersifat aktif, dinamis dan terarah. Aktif dalam menggerakkan dan memotivasi. Dinamis dalam mengembangkan dan memajukan organisasi. Terarah pada tujuan bersama yang jelas, melalui pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang relevan secara efektif dan efisien.¹¹² Jelas bahwa tipe kepemimpinan demokratis selalu berpihak pada kepentingan anggota dan berpegang pada prinsip mewujudkan kebenaran dan keadilan untuk kepentingan bersama. Konsep seperti itu sejalan dengan ajaran Islam yang sangat mengutamakan perilaku yang mampu membedakan antara yang haq dan yang batil. Sehubungan dengan itu berfirman Allah SWT di dalam surat Al-Baqarah ayat 42 sebagai berikut:¹¹³


 وَلَا تَلْبِسُوا الْحَقَّ بِالْبَاطِلِ وَتَكُنُوا لِلْحَقِّ وَأَنْتُمْ تَعْمُونَ

Artinya: “Janganlah kamu campur adukkan antara yang haq dan yang batil, dan janganlah kamu sembunyikan yang haq itu, padahal kamu mengetahui.”

¹¹⁰Hadari Nawawi, *Kepemimpinan Menurut...*, *Op.Cit.*, hlm. 169

¹¹¹*Ibid.*, hlm. 169

¹¹²*Ibid.*, hlm. 170

¹¹³*Ibid.*, hlm. 171-172

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.saat.kampanye.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 monopolisasi 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

hubungan kerja yang saling bergantung karena demokrasi tidak akan terlaksana tanpa negara hukum dan negara hukum tidak akan tegak tanpa demokrasi. Begitu juga adanya pengakuan dan perlindungan terhadap HAM merupakan hal lain yang juga tidak dapat dipisahkan. Dalam UUD 1945, bagian Pembukaan Alinea Pertama dinyatakan bahwa, kemerdekaan adalah hak dari segala bangsa, serta bagian Pembukaan Alinea Keempat dinyatakan bahwa kemanusiaan yang adil dan beradab. Demikian pula dalam Batang Tubuh UUD 1945, Pasal 27 mengakui adanya persamaan kedudukan setiap warga negara di dalam hukum dan pemerintahan serta persamaan hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, Pasal 28 menjamin kemerdekaan untuk berkumpul serta mengeluarkan pikiran, Pasal 29 menjamin kemerdekaan untuk memeluk agama dan beribadat, Pasal 31 menjamin hak untuk mendapatkan pengajaran.¹⁸¹

Demokrasi dan HAM merupakan prasyarat mutlak bagi penyelenggaraan negara hukum. Demokrasi adalah persoalan cara penyelenggaraan suatu negara oleh penguasa, oleh sebab itu untuk mencegah pemerintahan yang otoriter diperlukan pembagian kekuasaan yang memungkinkan adanya *check and balance* dalam pelaksanaan roda pemerintahan. Ajaran *Trias Politica* dari Montesquieu yang membagi kekuasaan ke dalam kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif akan selalu bertumpu pada kewenangan yang ditentukan oleh hukum. Dengan demikian

¹⁸¹Yulia Neta, “Demokrasi dan Hak Asasi Manusia dalam Konsep Negara Hukum (Qua Vadis Demokrasi dan HAM di Indonesia di Era Globalisasi)”, *Jurnal Fakultas Hukum Unila*, ISBN : 978-979-632-004-2 PROSIDING 2011, terdapat dalam jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/prosiding/article/view/121, hlm. 1

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 Pemilu, 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

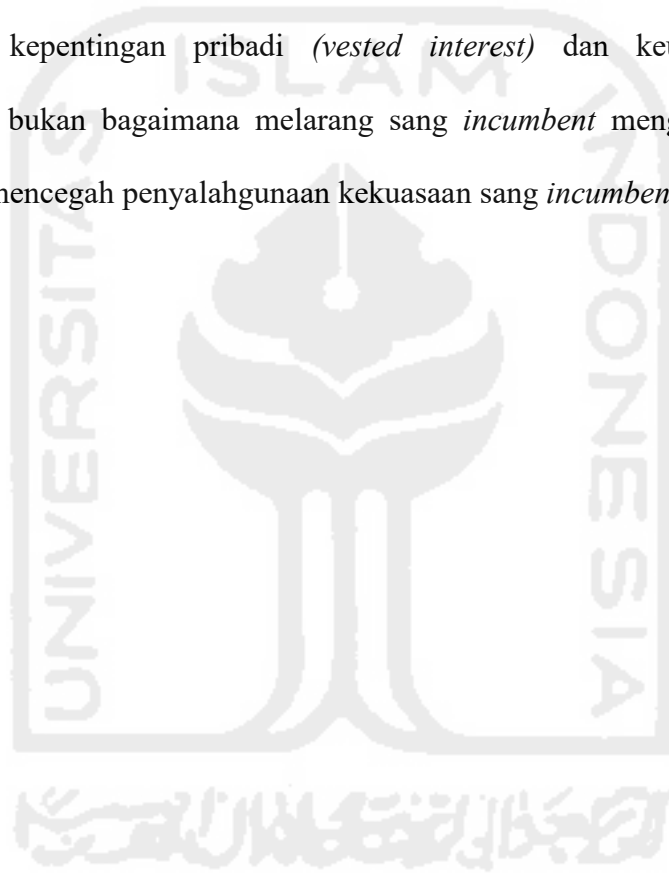
Di sisi lain HAM sangat berhubungan erat dengan demokrasi yang merupakan suatu bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan penting pemerintah atau garis kebijaksanaan di belakang keputusan-keputusan tersebut secara langsung atau tidak langsung, hanya dapat berlaku jika disetujui secara bebas oleh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

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan analisis dan pembahasan dalam bab III di atas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Pengaturan cuti bagi petahana diakomodir dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Walikota, dan Bupati setelah mengalami dinamika secara politis melalui Putusan Mahkamah Agung serta beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi telah berlaku hingga saat ini. Keadilan, kepastian, kemanfaatan hukum menjadi penentu dasar filosofis cuti bagi petahana karena ketiga elemen tersebut bersentuhan langsung kepada masyarakat. Cuti petahana dapat mewujudkan suatu pemilihan kepala daerah yang lebih *legitimate* karena ketika elemen tujuan hukum tersebut bersinergi, maka pelaksanaan pilkada serentak khususnya, mampu menempatkan dimana seorang petahana melakukan tindakan yang dibenarkan dan tidak menodai kepentingan masyarakat secara umum.
2. Demokrasi dan HAM merupakan dua aspek yang fundamental dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara suatu negara yang berdasarkan atas hukum.
 - 1) Kewajiban cuti bagi Petahana ditinjau dari perspektif demokrasi

Cuti bagi petahana mewujudkan suatu ketentuan yang mampu menghindarkan petahana melakukan penyalahgunaan kekuasaan baik itu terhadap elemen-elemen pejabat di dalam birokrasi maupun elemen-elemen masyarakat secara luas karena pengaruhnya. Hal ini didukung pula oleh figur seorang petahana yang sudah dikenal di mata para pemilih. Jika melihat dari ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menentukan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis, maka suatu negara hukum ketika dalam prosesnya ingin mengimplementasikan intisari pasal tersebut dalam kehidupan bernegara, maka cuti yang wajib dilaksanakan oleh petahana akan mewujudkan suatu pesta demokrasi yang dicita-citakan oleh bangsa Indonesia. Cuti akan mewujudkan suatu persaingan yang *fair* antara petahana dengan calon kepala daerah bukan petahana lewat jalur kampanye.

2) Kewajiban cuti bagi petahana ditinjau dari perspektif HAM

Pengaturan cuti bukan untuk melarang sang *incumbent* untuk mengikuti pilkada, tetapi bagaimana mencegah penyalahgunaan kekuasaan sang *incumbent*, penghormatan dan perlindungan HAM menitikberatkan pada keseimbangan antara hak dan kewajiban. cuti merupakan hal yang dapat menghindarkan kepentingan-kepentingan politis seorang petahana untuk

menyalahgunakan wewenangnya yang tidak lain bukan demi kepentingan umum atau masyarakat secara luas sehingga aspek berkeadilan sosial di dalamnya juga ikut serta tidak terakomodir. Kepentingan politis disini tidak jauh dari tujuan seorang petahana yang salah satunya memenangkan pilkada serentak, cuti mempersempit kemungkinan-kemungkinan lain yang dapat merugikan elemen-elemen masyarakat yang terlibat di dalamnya.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, saran-saran yang bisa penulis rekomendasikan dalam penelitian ini dapat dirinci sebagai berikut:

1. Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pilkada serentak serta institusi Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) dalam hubungan satu dengan yang lain tetap mengedepankan *checks and balance*, mengingat kedudukan strategis seorang *incumbent* dalam pilkada meskipun cuti kampanye telah menjadi suatu kewajiban.
2. Meskipun seorang *incumbent* cenderung lebih dikenal oleh kalangan masyarakat, masyarakat sebagai pemilih dan pemegang kedaulatan diharapkan menjadi pemilih yang kritis. Pemilih yang kritis merupakan pemilih yang selalu mendasarkan pertimbangan kritis pada saat menunaikan hak politik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku

- A. 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
- Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005
- Ahmad Nadir. *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi, Studi atas Artikulasi Politik Nahdliyyin dan Dinamika Politik dalam Pilkada Langsung di Kabupaten Gresik Jawa Timur*, Ctk. Pertama, Averroes Press, Malang, 2005
- Allan Fatchan GW, dkk. *Gagasan Negara Hukum Yang Demokratis*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2016
- Amirudin dan A. Zaini Bisri. *Pilkada Langsung Problem dan Prospek, Sketsa Singkat Perjalanan Pilkada 2005*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006
- Amzulian Rifai. *Politik Uang dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Ctk. Pertama, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003
- Antonius Cahyadi dan E. Fernando Manulang. *Pengantar ke Filsafat Hukum*, Ctk. Kedua, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008
- Anwar C.. *Teori dan Hukum Konstitusi*, Ctk. Pertama, In-TRANS Publishing, Jawa Timur, 2008
- Asep Nurjaman, dkk. *Kebijakan Elitis Politik Indonesia*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006
- Aunur Rohim Fakhri dan Iip Wijayanto. *Kepemimpinan Islam*, Ctk. Ketiga, UII Press, Yogyakarta, 2009
- B. Hestu Cipto Handoyo. *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan, & Hak Asasi Manusia*, Ctk. Pertama, Andi Offset, Yogyakarta, 2003

- Carl Joachim Friederich. *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Ctk. Pertama, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, 2004
- CST. Kansil dan Christine S.T Kansil. *Pemerintahan Daerah di Indonesia, Hukum Administrasi Daerah 1903-2001*, Ctk. Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2002
- Dahlan Thaib. *Ketatanegaraan Indonesia, Perspektif Konstitusional*, Ctk. Petama, Total Media, Yogyakarta, 2009
- David Held. *Demokrasi dan Tatanan Global, dari Negara Modern hingga Pemerintahan Kosmopolitan*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004
- Dede Rosyada. *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, & Masyarakat Madani*, Ctk. Pertama, Prenada Media, Jakarta Timur, 2000
- Didik Sukriono. *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi: Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah, dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, Ctk. Pertama, Setara Press, Malang, 2013
- Erfandi. *Parliamentary Treshold dan HAM, dalam Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang
- Faisal. *Memahami Hukum Progresif*, Ctk. Pertama, Thafa Media, Yogyakarta, 2014
- Hadari Nawawi. *Kepemimpinan Menurut Islam*, Ctk. Pertama, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993
- H. Bunyamin Alamsyah. *Pemilu dalam Tata Hukum Islam dan Implementasinya di Indonesia*, Ctk. Pertama, Batic Press, Bandung, 2010
- H.M Syafi'I. *Strategi dan Kebijakan Pembangunan Ekonomi Daerah*, Averroes Press, Yogyakarta, 2007
- H. Sarja. *Negara Hukum, Teori dan Praktek*, Ctk. Pertama, Thafamesia, Yogyakarta, 2016
- Ibnu Tricahyo. *Reformasi Pemilu*, Ctk. Pertama, In-Trans, Malang, 2009
- Imam Mahdi. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ctk. Pertama, Teras, Yogyakarta, 2011
- Irvan Mawasi. *Dinamika Sengketa Hukum Administrasi (mewujudkan Electoral Justice dalam Kerangka Negara Hukum Demokratis)*, Rangkang Education dan

Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR), Yogyakarta, 2014

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

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

_____. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Ctk. Kedua, Konstitusi Press, Jakarta, 2005

_____. *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008

_____. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009

Joko J. Prihatmoko. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, Sistem, dan Problema Penerapan di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005

_____. *Mendemokratiskan Pemilu dari Sistem Sampai Elemen Teknis*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008

Lili Romli. *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Ctk. Pertama, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2007

Lukman Santoso Az. *Hukum Pemerintahan Daerah, Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015

M. Aziz, dkk. *Pengkajian Hukum Tentang Pemilihan Kepala Daerah*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2011

M. Rusli Karim. *Pemilu Demokratis Kompetitif*, Ctk. Pertama, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1991

Mexasai Indra. *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Ctk. Pertama, Refika Aditama, Bandung, 2011

Moh. Mahfud MD. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Ctk. Pertama, Gama

- Media, Yogyakarta, 1999
- Muhadam Labolo. *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia: Teori, Konsep, dan Isu Strategis*, Ctk. Pertama, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2015
- Muhammad Alim. *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Madinah Dan UUD 1945*, Ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2001
- Muhammad Erwin. *Filsafat Hukum, Refleksi Kritis Terhadap Hukum*, Ctk. Pertama, Rajawali Pers, Jakarta, 2011
- Mustafa Lutfi. *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia*, Ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2010
- Ni'matul Huda. *Negara Hukum, Demokrasi, & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005
- _____. *Hukum Pemerintahan Daerah*, Ctk. Pertama, Nusa Media, Bandung, 2009
- _____. *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2010
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Ctk. Keempat, Prenada Media Group, Jakarta, 2008
- Rambe Kamarul Zaman. *Perjalanan Panjang Pilkada Serentak*, Ctk. Pertama, Expose, Jakarta Selatan, 2016
- Richard M. Ketchum. *Pengantar Demokrasi*, Ctk. Pertama, Penerbit Niagara, Yogyakarta, 2004
- Rudini. *Atas Nama Demokrasi Indonesia*, Ctk. Pertama, BIGRAF Publishing, Yogyakarta, 1994
- Samsul Wahidin. *Hukum Pemerintahan Daerah, Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008
- Satjipto Rahardjo. *Membedah Hukum Progresif*, Ctk. Pertama, Buku Kompas, Jakarta, 2006
- Soekanto, Soerjono, Sri Mamuji, *Metode Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Press,

Jakarta, 1994

Sodikin. *Hukum Pemilu: Pemilu sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Gramata Publishing, Jawa Barat, 2014

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

Syamsuddin Haris. *Desentralisasi & Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi, & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Ctk. Kedua, LIPI Press, Jakarta, 2005

Syaukani. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar Yogyakarta, 2003

Teguh Prasetyo. *Keadilan Bermartabat Perspektif Teori Hukum*, Ctk. Kedua, Nusa Media, Bandung, 2015

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

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tahapan, Program,

dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, dan Wakil Gubernur, Bupati, dan Wakil Bupati, dan/ atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017

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

Jurnal

Achmadudin Rajab, *Dinamika Petahana dan Pencalonannya dalam Pilkada*, Jurnal Rechts Vinding, terdapat dalam, rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal.../DINAMIKA%20PETEHANA.p, 26 Mei 2016

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

Febry 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

Lili Romli, "Kecenderungan Pilihan Masyarakat dalam Pilkada", *Jurnal Poelitik Vol.1 No.1 2008*, terdapat dalam, old.unas.ac.id/download.php?file=poelitik_v1n12008_LRomli.pdf, 2008

Robert Na Endi Jaweng, *Undang-Undang No. 23 tahun 2014: Tinjauan Desentralisasi Ekonomi*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Edisi 47 Tahun 2015, terdapat dalam <http://www.kppod.org/index.php/en/publikasi/artikel-peneliti>

Umi Muslikhah, *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

Yulia Neta, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia dalam Konsep Negara Hukum (Qua Vadis Demokrasi dan HAM di Indonesia di Era Globalisasi*, Jurnal Fakultas Hukum Unila, ISBN : 978-979-632-004-2 PROSIDING 2011, terdapat dalam jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/prosiding/article/view/121

Zihan 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%94-Volume-X-No.-9-%E2%80%93-September-2016-Bahasa-Indonesia.pdf>,

Majalah

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

Data Elektronik

Email dari Achmaduddin Rajab, *Legislative Drafter* Undang-Undang Pilkada, kepada Putri Ayu Prayogo, Mahasiswa FH UII, 15 November 2016, Pukul 08.33 WIB

Media Massa dan Sumber Internet

https://www.academia.edu/10691642/_Keadilan_Kepastian_dan_Kemanfaatan_Hukum_di_Indonesia_, diakses pada tanggal 17 Januari 2017, pukul 15.15 WIB

http://ahok.org/wp-content/uploads/2016/08/Perbaikan-PUU-Pilkada_Cuti_BTP_26-Agus_2016.pdf, diakses pada tanggal 29 September 2016, pukul 23.30 WIB.

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

<http://www.franswinarta.com/news/cuti-petahana-untuk-kepentingan-siapa>, diakses pada tanggal 30 Januari 2017, pukul 12.14 WIB

<http://www.kemitraan.or.id/.../20140421085823.Penggunaan%20dana%...>, diakses pada tanggal 26 Januari 2017, pukul 09.46 WIB

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

<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

<http://www.lpmgemadeadilan.com/2016/08/cuti-bagi-calon-petahana-wajibkah/>, diakses pada tanggal, diakses pada tanggal 8 September 2016, pukul 09.43 WIB

<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

<http://setkab.go.id/jadi-uu-no-10-tahun-2016-presiden-jokowi-sudah-sahkan-uu->

<https://www.scribd.com/doc/170579596/Tiga-Nilai-Dasar-Hukum-Menurut-Gustav-Radbruch>, diakses pada tanggal 13 Februari 2017, pukul 10.16 WIB

https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific//2011/06/talk-series/Presentation_Ismail_Amir_-_FITRA.pdf, diakses pada tanggal 30 Januari 2017

