

## **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 babak 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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*).<sup>3</sup>

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

---

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

<sup>2</sup>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, hlm. vi

<sup>3</sup>Mustafa 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.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup>

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

---

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

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

sejumlah orang kecil tertentu.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup>

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

---

<sup>6</sup>*Ibid.*, hlm. 15

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

<sup>8</sup>*Ibid.*, hlm. 9-10

<sup>9</sup>*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.<sup>10</sup>

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

---

<sup>10</sup>Ahmad Nadir, *Pilkada Langsung...*, *Op.Cit.*, hlm. viii

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

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.<sup>12</sup>

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

---

<sup>11</sup>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](http://old.unas.ac.id/download.php?file=poelitik_v1n12008_LRomli.pdf), hlm. 4

<sup>12</sup>Achmadudin 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.<sup>13</sup>

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

*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

<sup>13</sup>*Ibid.*, hlm. 3-4

<sup>14</sup>Lili 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.<sup>15</sup>

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*

---

<sup>15</sup>Muhammad 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.*<sup>16</sup>

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.<sup>17</sup>

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

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

---

<sup>16</sup>[http://ahok.org/wp-content/uploads/2016/08/Perbaikan-PUU-Pilkada\\_Cuti\\_BTP\\_26-Agus-2016.pdf](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.

<sup>17</sup>Muhammad Luqmanul Hakim, *Cuti bagi Calon Petahana. Wajibkah?*, terdapat dalam, <http://www.lpmgmakeadilan.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*.<sup>18</sup>

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*).<sup>19</sup>

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

---

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

<sup>19</sup>Jimly 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: <sup>20</sup>

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.

---

<sup>20</sup>*Ibid.*, hlm. 689

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

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.<sup>22</sup>

## 2. Pemilihan Umum Kepala Daerah

---

<sup>21</sup>*Ibid.*, hlm. 689-670

<sup>22</sup>Anwar 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.<sup>23</sup>

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.<sup>24</sup>

---

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

<sup>24</sup>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, 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.<sup>25</sup>

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

---

<sup>25</sup>Sodikin, *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.<sup>26</sup>

### 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.<sup>27</sup>

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

---

<sup>26</sup>*Ibid.*, hlm. 215

<sup>27</sup>Ni'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.<sup>28</sup>

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.<sup>29</sup>

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,

---

<sup>28</sup>*Ibid.*, hlm. 83

<sup>29</sup>Noor 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.<sup>30</sup>

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.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup>*Ibid.*, hlm. 104

<sup>31</sup>Mokhammad 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:<sup>32</sup>

##### **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.

---

<sup>32</sup>Soekanto, 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.<sup>33</sup>

Pendekatan filosofis perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup>

## 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.

---

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

<sup>34</sup>*Ibid.*, hlm. 97

<sup>35</sup>*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.

