

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemilihan umum (Pemilu) sebagai sarana pelaksana kedaulatan rakyat sesuai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) bukanlah sesuatu yang baru dalam praktik sistem demokrasi Indonesia. Melacak sejarah ketatanegaraan Indonesia, pemilu pertama kali dilaksanakan setelah sepuluh tahun merdeka, tahun 1955, tidak hanya sekali, di bawah UUD sementara 1950, pemilu dilaksanakan dua kali: 29 September 1955 untuk memilih anggota Konstituante. Enam belas tahun kemudian, di bawah bendera Orde Baru, tahun 1971 dilaksanakan pemilu kedua. Terlepas dari segala catatan di sekitar penyelenggaraanya, pemilu dilaksanakan secara reguler setiap lima tahun.¹

Di Indonesia pemilihan umum adalah sarana pelaksanaan pemilihan secara langsung umum bebas dan rahasia oleh rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Ketentuan tentang pemilihan kepala daerah (pilkada) diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Undang Undang Dasar Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati dan Wali kota dipilih secara demokratis daerah hingga pemilihan langsung oleh rakyat menjadi opsi bagi implementasi desentralisasi pemerintahan.²

¹ Refly Harun, *Pemilu Konstitusional Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan Kedepan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta hal.v

² *Ibid*

Pasal 22E ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyebut bahwa pemilu di selenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan wakil presiden, dan DPRD. Pasal 22E ayat (2) masuk dalam Bab VII tentang pemilihan umum. Dengan demikian, pemilu sebenarnya hanya dimaksudkan untuk memilih para anggota legislatif (DPR, DPD, dan DPRD) dan eksekutif (presiden dan wakil presiden). Pemilihan kepala daerah (gubernur, bupati dan walikota) tidak masuk dalam ketentuan dalam rumpun pemilu, melainkan rumpun pemilihan daerah (BAB VI), yaitu tercantum dalam ketentuan Pasal 18 Ayat (4) Perubahan kedua UUD 1945 yang berbunyi, “gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

Akan tetapi, dalam perkembangannya, ada putusan MK tahun 2005 yang menyatakan bahwa memasukan pilkada ke dalam rezim pemilu dapat dilakukan oleh pembentuk undang-undang karena merupakan *legal policy*. Pascaputusan MK tersebut, pada tahun 2007, disahkan UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang penyelenggaraan pemilihan umum (UU No. 22 Tahun 2007) yang telah memasukan pilkada ke dalam rezim pemilu sehingga disebut dengan pemilihan umum kepala daerah. Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 menyebutkan “Pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan

Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³

Hasil amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 telah membawa perubahan besar pada sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu perubahan itu terkait dengan pengisian jabatan Kepala Daerah. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis”. Frasa “dipilih secara demokratis” bersifat luwes, sehingga mencakup pengertian pemilihan Kepala Daerah langsung oleh rakyat ataupun oleh DPRD seperti yang pada umumnya pernah dipraktikan di daerah-daerah berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.⁴

Perundang-undangan terkait pilkada terus berganti dari waktu ke waktu. Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah provinsi disebut Gubernur, untuk daerah kabupaten disebut Bupati, dan untuk daerah kota disebut Walikota. Undang-Undang pemilihan kepala daerah (Pilkada) hasil revisi kedua yang disahkan Rapat Paripurna 2 Juni 2016 sudah dinomorkan pada 1 Juli 2016. Undang-Undang ini mendapat Nomor 10 Tahun 2016. UU No.10 Tahun 2016 terdapat digunakan pada pilkada tahun 2017.

Hal-hal penting yang diatur Undang-Undang ini antara lain, bahwa Partai Politik yang dapat mendaftarkan pasangan calon Gubernur/Wakil

³ Refly Harun, *Op. Cit*, hal.24

⁴ Suharizal, *Pemilukada Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, Raja Grafindo Persada, Jakarta hal.1

Gubernur, Bupati/Wakil Bupati,dan Walikota/Wakil Walikota merupakan Partai Politik yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal terjadi perselisihan kepengurusan Partai Politik, kepengurusan Partai Politik tingkat pusat yang dapat mendaftarkan pasangan calon merupakan kepengurusan Partai Politik tingkat Pusat yang sudah memperoleh putusan Mahkamah Partai atau sebutan lain dan didaftarkan serta ditetapkan dengan keputusan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum dan hak asasi manusia.⁵

Undang-Undang ini juga menyebutkan, KPU kabupaten/kota menetapkan pasangan calon terpilih pada pemilihan 1 (satu) pasangan calon, jika mendapatkan suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari suara sah. Jika perolehan suara pasangan calon kurang dari sebagaimana dimaksud, pasangan calon yang kalah dalam pemilihan boleh mencalonkan lagi dalam pemilihan berikutnya. Undang-Undang ini juga menegaskan, bahwa Bawaslu (Badan Pengawas Pemilu) Provinsi menerima, memeriksa, dan memutus pelanggaran dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja. Ketentuan wajib cuti bagi kandidat petahana itu tercantum pada Pasal 70 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah. Bunyi Pasal 70 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 adalah :

- Ayat (1) : *Dalam kampanye, pasangan calon dilarang melibatkan:*
- a. *Pejabat badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah.*
 - b. *Aparatur Sipil Negara, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan anggota Tentara Nasional Indonesia; dan*

⁵ <https://.wordpress.com>. diakses pada tanggal 02/01/2017

c. *Kepala Desa atau sebutan lain Lurah dan perangkat Desa atau sebutan lain perangkat Kelurahan.*

Ayat (2) : *Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, pejabat negara lainnya, serta pejabat daerah dapat ikut dalam kampanye dengan mengajukan izin kampanye sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Ayat (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.*

Ayat (4) : *Cuti sebagaimana dimaksud pada ayat (3) bagi Gubernur dan Wakil Gubernur diberikan oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden, dan bagi Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota diberikan oleh Gubernur atas nama Menteri.*

Ayat (5) : *Cuti yang telah diberikan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), wajib diberitahukan oleh Gubernur dan Wakil Gubernur kepada KPU Provinsi, dan bagi Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota kepada KPU Kabupaten/Kota.*

Seperti yang diketahui, salah satu pasal yang saat ini menjadi topik perbincangan yaitu perubahan rumusan tentang keharusan cuti bagi seorang Kepala Daerah yang kembali mencalonkan diri pada periode selanjutnya atau disebut dengan istilah “petahana” selama masa kampanye yang sebelumnya tercantum di dalam rumusan Pasal 70 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur Bupati dan Walikota. Undang-Undang sebelumnya masih mengharuskan pengaturan lama cuti dan jadwal cuti yaitu melalui frasa, “dengan memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggaraan pemerintah daerah”.

Namun dalam Pasal 70 ayat (3) UU No. 10 Tahun 2016, kata-kata “lama cuti dan jadwal cuti dengan memperhatikan keberlangsungan tugas

penyelenggaraan pemerintah daerah” itu telah dihilangkan dan diganti dengan “*keharusan menjalani cuti di luar tanggungan negara*”, dengan lama waktu mencapai 40 (empat puluh) hingga 60 (enam puluh) hari.

Kemudian pada Pasal 70 ayat (3) disebutkan bahwa, 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.

Rumusan ayat (3) Pasal 70 ini, menempatkan cuti seorang petahana sebagai suatu keharusan atau wajib hukumnya, manakala petahana memilih melakukan kampanye maka konsekuensinya harus menjalani cuti di luar tanggungan negara. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang [Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota](#) yang baru disahkan baru ini digugat ke [Mahkamah Konstitusi](#) (MK). Salah satu penggugat Undang-Undang baru itu adalah Gubernur DKI Jakarta, Basuki Tjahja Purnama alias [Ahok](#), yang menghendaki pengujian UU tersebut. Berdasarkan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK, siapa saja yang merasa dirugikan hak konstitusionalnya berhak mengajukan gugatan ke MK. Mereka yang berhak itu yakni perorangan, badan hukum publik atau privat, lembaga negara, dan kesatuan masyarakat hukum sepanjang masih hidup dan

sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI yang diatur dalam UU.⁶

Pasal 70 ayat (3) dan (4) UU No. 10 Tahun 2016 itu mewajibkan calon petahana untuk cuti di luar tanggungan negara atau tanpa gaji mulai sejak dinyatakan sebagai calon oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPU) sampai sesudah pemilihan. Petahana juga dilarang menggunakan fasilitas negara selama masa kampanye.

Untuk pemilihan kepala daerah serentak tahun 2017, seorang calon petahana harus cuti dari segala tugasnya mulai 26 Oktober 2016 hingga 11 Februari 2017. Khusus untuk Jakarta, cuti petahana bisa lebih lama lagi bila pemilihan kepala daerah harus dilakukan dalam dua putaran. Dalam gugatannya, Ahok menginginkan kampanye bersifat pilihan, artinya para calon boleh tidak menggunakan haknya untuk berkampanye. Dan bagi calon petahana yang tidak mengambil jatah kampanyenya boleh tetap menjalankan tugasnya seperti biasa. Menurut Ahok, dalam periode wajib cuti tersebut dirinya harus melakukan pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) 2017. Ahok takut jika dirinya tidak hadir dan mengawasi dengan ketat, maka akan terjadi penyelewengan dari Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPBD).⁷

Ahok juga menganggap cuti wajib menyalahi haknya sebagai gubernur yang tercantum dalam Pasal 18 ayat 4 UUD 1945, dimana tertulis bahwa

⁶ <http://m.detik.com/diakses> pada tanggal 08/01/2017

⁷ <http://megapolitan.kompas.com>. diakses pada tanggal 04/01/2017

gubernur berhak menjalankan pemerintahan sebagai hasil pemilihan yang demokratis. Gubernur DKI Jakarta [Basuki Tjahaja Purnama](#) alias [Ahok](#) mengikuti sidang uji materi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang [Pilkada](#) di Gedung [Mahkamah Konstitusi](#) (MK) pada Rabu (31/8/2016) Sidang beragendakan pembacaan revisi dari permohonan sebelumnya yang sempat dikembalikan majelis hakim. Pada kesempatan itu, [Ahok](#) menyampaikan sejumlah alasan yang membuat dirinya mengajukan gugatan terhadap aturan kewajiban cuti bagi calon petahana. Pertama, ia menilai wajib cuti bagi calon petahana sama saja dengan melanggar hak konstitusional. Sebab, petahana jadi tidak dapat menjalankan tugas jabatannya selama lima tahun penuh sesuai sumpah jabatan.⁸

Pengamat politik dari UGM Arie Sudjito berpendapat, argumen Ahok yang meminta untuk direvisinya Pasal 70 ayat 3 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah merupakan hal yang keliru. Hal ini karena masa cuti justru dibutuhkan oleh petahana agar tidak menyalahgunakan fasilitas negara dalam masa jabatannya. Menurut Arie, konsekuensi jika MK mengabulkan permohonan Ahok, akan memicu petahana di setiap daerah memanfaatkan masa jabatannya untuk berkampanye.⁹

Dengan adanya perbedaan pandangan tersebut, maka perlulah kiranya dilakukan penyamaan persepsi terkait hakikat cuti yang dimaksud dalam pasal 70 ayat (3) undang-undang nomor 10 tahun 2016 tentang Pilkada tersebut, apakah sama atau berbeda dengan definisi cuti pada umumnya atau

⁸ *Ibid*

⁹ <http://m.cnnindonesia.com>. Diakses pada tanggal 17/01/2017

perundang-undangan lainnya dan juga perlu diterangkan terkait perbedaan pandangan tentang lamanya masa jabatan kepala daerah yang merupakan hasil penafsiran dari pasal 70 ayat (3) undang-undang nomor 10 tahun 2016 tentang Pilkada dan perundang-undangan lain, utamanya Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Terang saja, tujuannya adalah untuk mencapai pemilu yang demokratis dan baik di Indonesia serta terkait dengan Indonesia sebagai negara hukum dimana pemerintahan harus berdasarkan undang-undang.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas maka dapat dirumuskan pokok permasalahan yaitu :

1. Bagaimana kewajiban cuti bagi Kepala Daerah yang kembali mencalonkan diri pada daerah yang sama berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota ?
2. Bagaimanakah politik hukum yang ideal terhadap kewajiban cuti bagi Kepala Daerah yang kembali mencalonkan diri pada daerah yang sama ?

C. Tujuan penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan seperti yang diuraikan diatas, penelitian ini bertujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimanakah kewajiban cuti bagi Kepala Daerah yang kembali mencalonkan diri berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.
2. Untuk mengetahui bagaimana politik hukum terhadap kewajiban cuti bagi Kepala Daerah yang kembali mencalonkan diri yang ideal.

D. Manfaat Penelitian

Adapun hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan yang bermanfaat bagi semua pihak. Oleh karena itu, manfaat ini dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum, hukum tata negara, dan secara khusus yang berkaitan dengan pengaturan tentang kewajiban cuti bagi calon petahana.
 - b. Secara teoritis diharapkan hasil penelitian ini bermanfaat bagi penelitian berikutnya dalam mengembangkan hasil penelitian selanjutnya.
2. Manfaat praktis
 - a. Secara praktis penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi Pemerintah selaku eksekutif, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selaku legislatif, dan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai pelaksana pemilihan umum, dalam peraturan perundang-undangan khususnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dalam

kewajiban cuti bagi Kepala Daerah yang kembali mencalonkan diri.

- b. Agar penelitian ini bermanfaat bagi penegak hukum terutama untuk hakim yang akan menyelesaikan masalah terhadap pasal-pasal pada Undang-Undang yang digugat, dan mendapat masukan dari kelebihan-kelebihan yang ada pada penelitian.

E. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisis dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan.

Untuk tercapainya tujuan penelitian sebagaimana yang telah ditetapkan maka diperlukan suatu metode yang berfungsi sebagai pedoman dalam melaksanakan penelitian:

1. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu menggunakan pendekatan hukum normatif, yaitu penelitian yang menggunakan Peraturan Perundang-undangan sebagai sumber data utama di tambah dengan teori-teori oleh ahli hukum.¹⁰

2. Sumber dan Jenis Data

¹⁰ Soerjono soekanto dan Sri mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali pers, Jakarta 2014, hal 1

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka, yang meliputi:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat, yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang ada hubungannya dengan permasalahan ini, bahan penelitian yang berasal dari undang-undang dan peraturan perundang-undangan tersebut adalah:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- c. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah.
- d. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

2) Bahan Hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang member penjelasan terhadap hukum primer, seperti hasil- hasil penelitian, pendapat pakar hukum dan tulisan yang berkaitan dengan objek penelitian.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum yang memberikan penjelasan maupun petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti: kamus besar bahasa Indonesia, kamus bahasa inggris, bahan yang bersumber dari internet, majalah, surat kabar dan lainnya.

3. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Setelah mengumpulkan bahan hukum yang diperlukan dan berbagai data yang diperoleh kemudian dilakukan pengolahan data dengan melakukan proses editing, yaitu proses pengeditan terhadap data ataupun bahan yang diperoleh sehingga menghasilkan penulisan data yang lebih sederhana dan mudah dipahami.

b. Analisis Data

Analisis merupakan penyusunan terhadap data yang diperoleh untuk mendapatkan kesimpulan, berkaitan dengan itu analisis data yang akan digunakan adalah analisis kualitatif, yaitu analisis yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan dan pandangan para ahli yang terkait dengan judul penelitian. Selanjutnya hasil penelitian ini dituangkan secara deskriptif dalam pernyataan atau kesimpulan.

