

BAB III

SUBSTANSI PASAL 70 AYAT (3) UNDANG-UNDANG

PILKADA NO. 10 TAHUN 2016 DAN BERBAGAI ATURAN

PERUBAHANNYA DALAM PERSPEKTIF HUKUM POLITIK

DI INDONESIA

A. Sejarah Pilkada di Indonesia

Pilkada di Indonesia telah dilaksanakan sejak masa pemerintahan kolonial Belanda dengan mekanisme yang berbeda-beda, ada yang menggunakan pola penunjukkan, pilkada melalui DPRD, dan pilkada secara langsung. Pilihan masing-masing pola tersebut sangat bergantung pada pemegang kekuasaan. Pergantian pemegang kekuasaan maupun masuknya rezim baru dalam suatu kekuasaan memiliki pengaruh terhadap pelaksanaan pilkada selama suatu kekuasaan memiliki pengaruh terhadap pelaksanaan pilkada selama ini. Masing-masing penguasa atau rezim mengambil kebijakan-kebijakan yang berbeda-beda.¹

Perjalanan pelaksanaan pilkada di Indonesia apabila dikaji secara historis dibagi menjadi 3 zaman. Hal ini berdasarkan zaman sebelum Indonesia merdeka sampai memperoleh kemerdekaan. Berikut ini penjelasan 3 zaman tersebut, yaitu:

¹ Joko prihatmoko, *Pilkada Langsung*, (Semarang: Pustaka Pelajar, 2005), hal. 37

1. Pilkada Pada Zaman Belanda

Pada zaman Belanda, pengaturan tentang pemerintahan di daerah umumnya dibedakan menjadi 2 bagian yang saling terkait satu sama lain. Pertama, daerah Jawa dan Madura. Kedua, daerah di luar Jawa dan Madura seperti Sumatera, Sulawesi, Kalimantan dan sebagainya. Pembagian wilayah ini dimaksudkan untuk membagi sebagian kewenangan yang dimiliki pusat kepada daerah-daerah.

Ada beberapa tingkat-tingkat pemerintahan dalam zaman Belanda yang dapat dijelaskan sebagai berikut:²

a. Daerah Jawa dan Madura

Tingkatan pemerintahan di Jawa dan Madura pada masa kolonial Belanda terbagi dalam beberapa tingkatan, yang dapat dikelompokkan menjadi pemerintahan pangreh praja dan pamong praja. Pemerintahan pangreh praja pada tingkat tertinggi disebut Provinsi yang dipimpin oleh Gubernur. Selanjutnya, tiap-tiap provinsi dibagi menjadi Karesidenan yang dipimpin oleh Residen. Tiap-tiap Keresidenan dibagi lagi menjadi beberapa *Afdelling* yang dipimpin oleh Asisten Residen. Dalam pemerintahan pamong praja, terdiri dari Kabupaten yang dipimpin oleh Bupati. Kemudian tiap Kabupaten dibagi menjadi beberapa Kewedanan yang dipimpin oleh seorang Wedana. Tiap-tiap Kawedana dibagi menjadi Kecamatan yang masing-

² *Ibid.*, hal. 38

masing dikepalai oleh Camat atau Asisten Wedana. Kecamatan meliputi beberapa desa yang dikepalai oleh seorang Kepala Desa.

b. Daerah Luar Jawa dan Madura

Adapun untuk daerah luar Jawa dan Madura susunan tingkat-tingkat pemerintahan daerah agak berbeda sedikit dibandingkan dengan daerah Jawa dan Madura. Tingkat pemerintahan yang tertinggi disebut Provinsi yang dipimpin oleh Gubernur. Tiap-tiap Provinsi dibagi menjadi beberapa Karesidenan yang dipimpin oleh seorang Residen. Tiap-tiap Karesidenan dibagi menjadi beberapa *Afdeling* yang dikepalai oleh seorang Asisten Residen. Tiap-tiap *Afdeling* dibagi menjadi beberapa *Onder-Afdeling* yang dikepalai oleh seorang Kontrolir. Tiap-tiap *Onder Afdeling* dibagi menjadi Kewedanan atau *District* yang dikepalai oleh Wedana atau Demang. Selanjutnya tiap-tiap Kewedanan dibagi menjadi beberapa kecamatan atau *Onder-District* yang dikepalai oleh seorang Camat atau Asisten Demang dan tiap-tiap Kecamatan meliputi beberapa Desa atau Marga atau Kuria Nagari atau nama lainnya, yang dikepalai oleh seorang Kepala Desa atau nama lainnya.³

Pada zaman Belanda dapat dikatakan bahwa praktik penyelenggaraan pilkada sudah dilakukan dengan cara penunjukan secara langsung. Politik kolonial Belanda dalam menguasai daerah jajahan menerapkan sistem pemerintah daerah yang bertujuan untuk

³ *Ibid.*

kepentingan mereka. Oleh sebab itu, baik untuk daerah Jawa dan Madura atau daerah luar Jawa dan Madura, jabatan-jabatan Gubernur, Presiden, Asisten Presiden dan Kontrolir dipegang dan dijabat langsung oleh orang-orang Belanda, sedangkan untuk jabatan-jabatan lainnya seperti Camat dan Kepala Desa diberikan kepada pribumi bangsa Indonesia untuk mendudukinya.⁴

Untuk tiap-tiap jabatan pemerintahan sebagaimana telah dijelaskan diatas, pilkada dilaksanakan secara tertutup oleh Belanda. Hal ini terjadi karena tidak ada mekanisme dan persyaratan yang jelas dalam rekrutmen jabatan untuk pemerintahan di daerah. Mekanisme pengisian jabatan dalam tingkat-tingkat pemerintahan zaman Belanda dilakukan dengan sistem penunjukkan langsung oleh Belanda melalui Gubernur Jenderal untuk menempati posisi kepala pemerintahan di daerah-daerah dan memberi beberapa posisi kepada pribumi melalui sejumlah. Kewajiban pribumi yang akan menduduki jabatan dalam pemerintahan yakni harus memberikan upeti.⁵

2. Pilkada pada Zaman Jepang

Setelah zaman Belanda berakhir maka Jepang berkuasa atas Indonesia untuk menjalankan pemerintahan. Selaku pemegang kekuasaan pemerintahan, Jepang memaklumkan 3 *Osamu Sirei*, yang dalam teks berbahasa Indonesia disebut (dalam ejaan aslinya) *Oendang-Oendang*. Ketiga *Oendang-Oendang* itu adalah *Oendang-*

⁴J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah (Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah)*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hal. 25

⁵*Ibid.*, hal. 26

Oendang Nomor 27 Tahun 1902 *Tentang Peroebahan Pemerintahan*; *Oendang-Oendang* Nomor 28 *Tentang Atoeran Pemerintahan Syuu*; dan *Oendang-Oendang* Nomor 30 Tahun 1902 *Tentang Mengoebah Nama Negeri dan Nama Daerah*. Undang-undang (ejaan sekarang) sebagaimana telah dijelaskan merupakan landasan hukum bagi pemerintahan Jepang untuk menjalankan kekuasaan.

Pada zaman Jepang yang menggantikan penjajahan di Indonesia dari Belanda, Jepang masih meneruskan asas dekonsentrasi. Sebagaimana dilaksanakan oleh Pemerintah Belanda. Asas ini dilaksanakan Jepang dengan mengadakan perubahan-perubahan dalam praktik penyelenggaraannya. Perubahan yang jelas terlihat ialah tentang nama daerah beserta pejabatnya diganti dengan Bahasa Jepang, jabatan yang semula diduduki oleh orang-orang Belanda digantikan oleh para pembesar Jepang, sedangkan bangsa Indonesia hanya diberikan kesempatan sedikit mungkin. Wilayah provinsi beserta gubernurnya baik Jawa maupun di luar Jawa dihapus, serta *Afdelling* beserta asisten residennya untuk wilayah Jawa dihapus.⁶

Seperti halnya saat pemerintah Belanda menguasai wilayah Indonesia dan memegang kekuasaan atas pemerintahan, sistem rekrutmen Kepala Daerah saat zaman Jepang mengabaikan nilai-nilai demokrasi, transparansi dan akuntabilitas dalam pengangkatan tiap-

⁶*Ibid.*, hal. 27

tiap pejabat yang akan diangkat dan/atau ditunjuk oleh penguasa Jepang selaku pemerintah pusat.

Sistem pengangkatan dan/atau penunjukkan sebagaimana telah dijelaskan diatas dilakukan secara hierarkis. Hal ini mengakibatkan sistem rekrutmen Kepala Daerah tidak mengalami perubahan dibandingkan dengan masa zaman Belanda.⁷

3. Pilkada Pada Zaman Kemerdekaan

Kepala Daerah pada zaman ini dibagi menjadi 3 bagian besar yakni: era orde lama, era orde baru, dan era reformasi. Berikut penjelasan lebih lanjut tentang ketiga era tersebut.

a. Era Orde Lama

Produk hukum yang melandasi berlakunya sistem pemerintahan daerah dalam orde baru ialah undang-undang. Undang-undang pertama yang diterbitkan pada masa kemerdekaan adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah. Undang-Undang ini bermaksud mengubah sifat Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah yang diketuai oleh Kepala Daerah. Dalam pasal 2 undang-undang tersebut dinyatakan bahwa: “Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya,

⁷Joko prihatmoko, *Pilkada Langsung...* hal. 42

asal tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih luas dari padanya”. Dalam poin penjelasan dalam undang-undang tersebut juga dinyatakan bahwa Kepala Daerah juga sebagai Komite Nasional Daerah yang hendak menjadi Badan Legislatif. Selain itu seorang Kepala daerah harus menjalankan fungsi sebagai wakil Badan Perwakilan Rakyat Daerah.⁸

Dalam pasal sebagaimana yang telah dijelaskan diatas, menyatakan bahwa kepala daerah duduk di lembaga eksekutif dan legislative. Berkaitan dengan hal tersebut dapat disimpulkan bahwa kepala daerah pada masa undang-undang nomor 1 tahun 1945 adalah kepala daerah yang diangkat pada masa sebelumnya yakni masa penduduk Jepang. Akibat berbagai situasi yang muncul, seperti situasi politik keamanan dan hukum ketatanegaraan pada saat itu maka kepala daerah diangkat begitu saja untuk menjamin berlangsungnya pemerintah daerah sebagai bagian dari pemerintah pusat yang bergabung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sekaligus mencegah kekosongan jabatan dalam pemerintahan.

Undang-undang nomor 1 tahun 1945 hanya berusia 3 tahun, pada tahun 1948, lahir penggantian, yaitu undang-undang nomor 22 tahun 1949 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah yang

⁸*Ibid.*, hal. 43

merujuk pada pasal 18 UUD 1945 . Pada masa Undang-undang nomor 22 tahun 1948 telah diusahakan untuk mengadakan keseragaman antara pemerintah daerah di seluruh Indonesia. Secara hierarki pada saat berlakunya undang-undang tersebut, wilayah Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan. Dalam pasal 1 ayat (10) dinyatakan bahwa: “daerah Negara republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan, yaitu: propinsi, kabupaten (kota besar) dan desa (kota kecil), marga dan sebagainya, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri”. Salah satu hal diatur dalam undang-undang tersebut adalah peran kepala daerah dalam mengawasi pekerjaan dewan perwakilan rakyat daerah dan dewan pemerintahan daerah, serta berhak menahan pelaksanaan keputusan-keputusan yang di ambil oleh DPRD dan dewan pemerintah daerah. Hal ini ditegaskan dalam pasal 36 ayat (1) undang-undang tersebut, yaitu bahwa: “kepala daerah mengawasi pekerjaan dewan perwakilan rakyat daerah dan dewan pemerintahan daerah dan berhak menambah dijalankan putusan-putusan dewan perwakilan rakyat daerah dan dewan pemerintahan daerah, bila dipandang putusan-putusan itu bertentangan dengan kepentingan umum atau bertentangan dengan undang-undang atau peraturan pemerintah dan peraturan-peraturan daerah yang lebih

atas, bila putusan-putusan itu diambil oleh dewan perwakilan rakyat daerah dan dewan pemerintahan daerah di bawah propinsi”.⁹

Undang-undang sebagaimana telah dijelaskan menetapkan bahwa pemerinth daerah dari DPRD dan dewan pemerintah daerah, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh dan dari DPRD kepada daerah propinsi diangkat oleh presiden dari calon-calon yang diusulkan oleh DPRD kepada daerah bertugas mengawasi pekerjaan DPRD dan pemerintah daerah. Hal itu tertuang dalam pasal 18 ayat (1) yang berbunyi: “ kepala daerah propinsi diangkat oleh presiden dari sedikit-dikitnya dua atau sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh DPRD propinsi.”¹⁰

B. Latar belakang pembentukan Undang-Undang Pilkada No. 10 Tahun 2016

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 telah di sahkan oleh Presiden Joko Widodo (Jokowi) pada 1 Juli 2016 lalu, yang merupakan 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 Nomor 10 Tahun 2016. Sebelumnya Rancangan Undang-Undang (RUU) tersebut telah disahkan oleh Sidang Paripurna DPR-RI, di kompleks Parlemen, Senayan, Jakarta.

⁹*Ibid.*, hal. 44

¹⁰J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala...* hal. 32

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 digunakan dalam Pilkada tahun 2017. Meski pemungutan suara Pilkada 2017 pada tahun 2017, tahapannya sudah berlangsung di 2016. Tahapan terdekat Pilkada 2017 ada di bulan Agustus tahun 2017 kemarin. Berdasarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal, tahapan pertama adalah Penyerahan Syarat Dukungan Calon Perseorangan yang berlangsung pada 6 sampai 10 Agustus 2016.

Undang-undang Nomor 10 tahun 2016 tetap disandingkan dengan Pasal dan Ketentuan yang tak diubah dalam Undang-undang Nomor 8 tahun 2015 dan Undang-undang Nomor 1 tahun 2015. Undang-undang pilkada ini awalnya berasal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014.¹¹

C. Analisis Pasal 70 Ayat (3) Undang-Undang Pilkada No. 10 Tahun 2016

1. Problematika pengaturan persyaratan cuti kampanye bagi kepala daerah *incumbent* dalam Undang-Undang nomor 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota

¹¹Asep, “Pengesahan UU Pilkada No. 10 Tahun 2016”, dalam <http://haluannews.com/read/4267/jadi-uu-no-10-tahun-2016-presiden-jokowi-sudah-sahkan-uu-pilkada.html>, diakses pada hari Sabtu tanggal 6 Januari 2018, pukul 11.00 WIB

Perdebatan terkait kewajiban calon kepala daerah *incumbent* harus cuti dari jabatannya saat kampanye pilkada bukanlah sesuatu hal yang baru. Perdebatan itu mengemuka di ranah publik sejak adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Perkara 17/PUU-VI/2008. Putusan MK tersebut lahir dari Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Melihat putusan MK tersebut ada satu hal penting yang pada akhirnya menjadi cikal bakal adanya aturan cuti untuk kepala daerah yang akan menjalani kampanye pilkada. Pasal 58 huruf q Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 mensyaratkan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatan dan akan mencalonkan diri pada pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah harus mengundurkan diri sejak pendaftaran dan menurut Penjelasan Pasal 58 huruf q tersebut, pengunduran diri tersebut tidak dapat ditarik kembali. Karena dengan adanya Pasal 58 huruf q UU 12/2008 tersebut dapat merugikan hak seorang kepala daerah untuk memegang masa jabatannya sebagai Gubernur.

Selain itu, ketentuan yang terdapat dalam Pasal 58 huruf q UU 12/2008 juga menyebabkan adanya perlakuan yang tidak sama kepada kepala daerah yang akan mencalonkan diri kembali sebagai kepala daerah pada masa jabatan berikutnya karena kewajiban mengundurkan

diri dari jabatannya tidak diberlakukan kepada pejabat negara lainnya, yaitu Presiden dan Wakil Presiden, serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 59 ayat (5) huruf h dan i UU 32/2004. Terhadap pasal tersebut, MK menyatakan Pasal 58 huruf q Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan UUD NKRI 1945 serta tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat.¹²

Dalam hal tersebut, penulis melakukan wawancara dengan bapak Hakam Sholahuddin, S.H. M.H. selaku dosen IAIN Tulungagung dan sebagai PANWASLU kabupaten Blitar menyatakan sebagai berikut:

Implikasi hukumnya, Kepala daerah petahana yang ingin maju lagi dalam pilkada tidak harus mengundurkan diri. Kekhawatiran bahwa kepala daerah petahana dapat memanfaatkan posisinya jika maju lagi dalam pilkada ditepis oleh MK dengan mengatakan “untuk menghindari konflik kepentingan (*conflict of interest*), calon yang sedang menjabat (*incumbent*) seharusnya cukup diberhentikan sementara sejak pendaftaran sampai dengan ditetapkannya calon kepala daerah terpilih oleh KPU sebagaimana ketentuan yang diberlakukan bagi pimpinan maupun anggota DPRD.¹³

Makna diberhentikan sementara itulah yang kemudian disandingkan dengan makna cuti. Sejak putusan inilah kemudian

¹²Allan Fatchan Gani Wardhana, “*Cuti Kampanye Pilkada*” dalam <http://berita.suaramerdeka.com/smcetak/cuti-kampanye-pilkada/>, diakses 5 Januari 2018, pukul 09.00

¹³Wawancara peneliti dengan bapak Hakam Sholahuddin, selaku dosen IAIN Tulungagung dan selaku PANWASLU kota Blitar, pada hari Rabu tanggal 3 Januari 2018, pukul 20.00 WIB

perdebatan dan ketentuan cuti bagi kepala daerah petahana yang ingin maju lagi dalam pilkada dimulai. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 akan menjadi landasan hukum bagi pelaksanaan pilkada serentak tahun 2017. Misalnya dalam kasus pemilihan Gubernur Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta, Basuki Tjahaja Purnomo alias Ahok mempersoalkan aturan terkait cuti kampanye dalam Pilkada. Ahok yang sudah dipastikan akan maju lagi dalam Pilkada DKI Jakarta mengajukan uji materi (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi dengan menggugat aturan Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada. Bunyi lengkap pasal tersebut ialah:¹⁴

Pasal 70

- 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
 - c. anggota Tentara Nasional Indonesia; dan
 - d. Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dan perangkat Desa atau sebutan
 - e. lain/perangkat Kelurahan.
- 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.
- 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.
- 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.

¹⁴Muhammad Sapta, Murti, *Undang-Undang Pilkada No. 10 Tahun 2016*, (Jakarta: Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2016), hal. 31

- 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.

Dengan demikian, pasal 70 ayat (3) di atas itu mewajibkan kepala daerah petahana untuk cuti jika yang bersangkutan akan mencalonkan kembali pada daerah yang sama. Terdapatnya ketentuan cuti seperti yang tertuang dalam pasal 70 ayat (2) dan ayat (3) di atas merupakan langkah positif untuk mewujudkan penyelenggaraan pilkada yang bersih dan demokratis. Ketentuan cuti tersebut juga berkaitan dengan persoalan keadilan. Dalam hal keadilan selama masa cuti bagi calon kepala daerah *incumbent* bapak hakam sholahuddin menyampaikan argumennya sebagai berikut:

Keadilan merupakan cita-cita demokrasi dalam segala bentuknya. Dalam kampanye, keadilan sangat penting dan harus dijunjung tinggi. Keadilan menjadi dasar kompetisi yang sehat yakni “permainan di medan yang sama”. Melalui keadilan, gesekan dan konflik antar pendukung dan antar calon bisa dihindarkan. Dengan demikian, keadilan menjadi alat sekaligus tujuan dalam kampanye. Keadilan dalam kampanye pilkada langsung memiliki makna yang sangat luas. Keadilan dalam kampanye pilkada langsung diterjemahkan dengan beberapa cara, salah satunya cuti pejabat negara yang menjadi calon. Pejabat negara juga mempunyai hak untuk menjadi calon kepala daerah. Kewajiban menjalani cuti di luar tanggung jawab negara menjadi sangat penting untuk jalannya pemerintahan. Cuti merupakan upaya menjamin keadilan dalam kampanye. Melalui pemberlakuan cuti, akan mencegah mereka melakukan mobilisasi aparat pemerintahan dan penggunaan fasilitas dan anggaran pemerintah daerah.¹⁵

Terhadap aturan tersebut, Ahok mengatakan bahwa sebenarnya ia setuju jika calon petahana harus cuti selama masa kampanye. Akan

¹⁵Wawancara peneliti dengan bapak Hakam Sholahuddin...

tetapi setelah dipertimbangkan, ia merasa keberatan dengan aturan terkait cuti kampanye karena masa kampanye Pilkada DKI Jakarta akan bersamaan dengan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2017. Selain itu, ia juga menegaskan tidak akan bisa maksimal dalam mengawasi birokrasi jika ia cuti. Adapun sesuai jadwal, untuk pilkada serentak 2017, masa cutinya dimulai 26 Oktober 2016 hingga 11 Februari 2017, atau kurang lebih sekitar empat bulan. Ahok menilai bahwa cuti empat bulan adalah waktu yang terlalu lama. Jika mengacu pada jadwal itu, praktis bahwa Ahok tidak bisa ikut dalam penyusunan APBD sekaligus tidak bisa mengawasi kinerja birokrasi.

Sebenarnya, argumentasi Ahok mengugat Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 dengan alasan bahwa ia tidak akan bisa ikut dalam penyusunan APBD sekaligus tidak bisa maksimal mengawasi kinerja birokrasi adalah merupakan suatu alasan yang logis jika dibenturkan dengan efektivitas tata kelola pemerintahan. Meski jabatan kepala daerah yang nantinya cuti dapat digantikan oleh wakil kepala daerah ataupun pelaksana tugas, tetap saja sedikit-banyak akan berpengaruh terhadap kinerja pemerintahan. Pada posisi inilah stabilitas pemerintahan nantinya akan menjadi taruhan.

Berdasarkan uraian di atas Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 mengundang problematika hukum. Satu sisi dimaksudkan agar kepala daerah *incumbent* tidak menyalahgunakan jabatannya

ketika kampanye, namun di sisi yang lain adanya aturan tersebut menghalang-halangi kepala daerah *incumbent* untuk bekerja sesuai amanah rakyat yang telah memilihnya untuk memimpin secara penuh selama lima tahun.

2. Kelebihan dan Kelemahan Adanya Pengaturan Persyaratan Cuti Kampanye Bagi Kepala Daerah *Incumbent* dalam Pilkada

Kepala daerah *incumbent* yang mencalonkan diri dalam Pilkada di daerah yang sama diwajibkan untuk menjalani cuti. Hal ini tertuang dalam Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 yang bunyi lengkapnya “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 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 merupakan jalan tengah untuk menjawab perdebatan terkait pencalonan kepala daerah *incumbent* yang tidak harus mengundurkan diri dari jabatannya jika ingin maju lagi dalam pilkada. Sepanjang sejarah kontestasi pilkada, belum pernah terdapat aturan yang secara tegas mengatur terkait kewajiban mengundurkan diri bagi *incumbent* (petahana) jika ingin mencalonkan diri sebagai peserta pilkada. Pada perkembangannya, aturan yang terkait kewajiban mundur jika ingin mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya berlaku bagi

Pegawai Negeri Sipil (PNS), Anggota TNI/Polri, dan terakhir berlaku juga untuk Anggota DPR, Anggota DPD, dan Anggota DPRD.

Terhadap persyaratan pencalonan yang berbeda ini, banyak kalangan yang menilai bahwa aturan persyaratan dalam pencalonan pilkada sangat diskriminatif. Sebab diskriminatif karena hanya *incumbent* yang tidak mempunyai kewajiban mundur ketika mencalonkan diri, sedangkan unsur lain diwajibkan mengundurkan diri dari jabatannya. Lantas disimpulkan bahwa tidak adanya aturan yang mensyaratkan *incumbent* harus mundur adalah bertentangan dengan prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.

Meski tidak ada aturan yang tegas mensyaratkan mundur bagi *incumbent*, namun pernah terdapat aturan terkait larangan calon kepala daerah yang ingin maju dalam pilkada tidak boleh memiliki konflik kepentingan dengan *incumbent* (petahana). Hal tersebut diatur dalam Pasal 7 huruf r dan penjelasan Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Memang aturan tersebut tidak spesifik mensyaratkan *incumbent* harus mengundurkan diri dari jabatannya jika ingin mencalonkan diri dalam pilkada, akan tetapi semangat aturan ini ialah mencegah praktik penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh *incumbent* serta untuk menciptakan kompetisi yang *fair* antara calon yang berasal dari keluarga petahana (*incumbent*) dengan calon lain.

Tidak adanya aturan mengenai kewajiban mundur bagi *incumbent* menimbulkan problematika. Penjelasan, *pertama*, karena petahanan mempunyai akses terhadap kebijakan dan akses terhadap alokasi anggaran, sehingga dapat memberikan keuntungan pribadi untuk memenangkan pemilihan kepala daerah atau memenangkan kelompok-kelompoknya. *Kedua*, petahana secara alamiah memiliki berbagai fasilitas dan tunjangan yang melekat kepada dirinya sehingga, dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, fasilitas dan tunjangan itu melekat terus menerus. *Ketiga*, karena sedang menjabat maka petahana memiliki keunggulan terhadap program-program, terhadap kegiatan-kegiatan yang seluruhnya atau sebagian dapat diarahkan untuk memenangkan dirinya atau memenangkan dinastinya. *Keempat*, terkait dengan netralitas PNS di mana petahana mempunyai akses yang lebih besar untuk memobilisasi PNS guna memberikan dukungan yang menguntungkan dirinya. Keempat penjelasan tersebut tentunya menjadi *warning* bagi demokrasi Indonesia.

Oleh karena itu, hadirnya Pasal 70 ayat (3) yang mewajibkan kepala daerah harus cuti saat kampanye merupakan jalan tengah untuk menghindari praktik-praktik negatif yang dapat dilakukan oleh kepala daerah saat mencalonkan diri lagi dalam pilkada. Namun demikian, pengaturan cuti kampanye pilkada bagi kepala daerah *incumbent* memiliki kelebihan dan kelemahan, antara lain:

a. Kelebihan Pengaturan Cuti Kampanye Kepala Daerah *Incumbent*

Kepala daerah *incumbent* wajib cuti jika ingin berlaga dalam kampanye pilkada. Adanya aturan yang mewajibkan kepala daerah petahana untuk cuti dalam kampanye sudah sesuai dan tidak perlu dipersoalkan. Menurut hasil wawancara penulis dengan bapak Hakam Sholahuddin ada empat kelebihan sekaligus terkait pentingnya cuti kampanye yaitu:

Pertama, untuk membatasi kekuasaan kepala daerah agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Bagaimanapun Kepala daerah petahana mempunyai akses terhadap kebijakan dan akses terhadap alokasi anggaran, sehingga dapat memberikan keuntungan pribadi untuk memenangkan pilkada. *Kedua*, menghindarkan terjadinya konflik kepentingan (*conflict of interest*) yang berupa penggunaan berbagai fasilitas yang terkait dengan jabatannya. Petahana memiliki berbagai fasilitas dan tunjangan yang melekat kepada dirinya sehingga dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, fasilitas dan tunjangan itu melekat terus menerus. *Ketiga*, mencegah petahana untuk “memobilisasi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Netralitas PNS menjadi taruhan karena Petahana mempunyai akses yang lebih besar untuk memobilisasi PNS guna memberikan dukungan yang menguntungkan dirinya. Jika sampai PNS tidak netral maka akan mengganggu pelayanan terhadap masyarakat dan birokrasi menjadi tidak sehat. *Keempat*, untuk menjamin agar semua calon (di luar petahana) dengan calon petahana berangkat dari kondisi *equal* sehingga kompetisi dapat berlangsung secara fair.¹⁶

Djohermansyah Djohan, selaku ahli yang diutus Presiden Joko Widodo pada sidang uji materi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, memaparkan bahwa sebaiknya cuti bagi calon petahana selama

¹⁶Wawancara peneliti dengan bapak Hakam Sholahuddin...

masa kampanye tetap dipertahankan karena lebih banyak manfaatnya dari pada mudaratnya. Cuti diharapkan membuat petahana bisa tahan dari *abuse of power*. Penyalahgunaan kekuasaan itu, menurut Djohermansyah, modusnya mulai dari penyelewengan dana bantuan sosial, penyelewengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, penyalahgunaan perizinan, hingga politisasi pegawai negeri sipil.¹⁷

Untuk menindak lanjuti bahwa ada kekhawatiran Ahok terhadap keberlanjutan APBD DKI 2017, maka hal tersebut menurut bapak hakam sholahuddi sebagai berikut:

Bahwa Menteri Dalam Negeri akan memilih pejabat dari Kemendagri yang terpandang dan terbebas dari politik kepentingan untuk menjabat pelaksana tugas (Plt) gubernur selama masa kampanye. Di dalam Permendagri Nomor 74 Tahun 2016, Pelaksana Tugas (Plt) gubernur diberi mandat yang lebih besar dari sebelumnya. Bahkan, bisa menandatangani Perda APBD. Hal ini sekaligus menjawab kekhawatiran Ahok terhadap keberlanjutan APBD DKI 2017.¹⁸

Aturan terkait cuti kampanye di atas juga sekaligus memiliki korelasi dengan aspek moral. Bahwa orang bermoral adalah orang yang menjalankan hukum secara konsisten, orang yang taat pada apa yang digariskan oleh hukum. Inkonsistensi dalam menjalankan hukum menandakan adanya moralitas yang *absurd* (kosong). Padahal, moralitas bukanlah sesuatu yang absurd tetapi sebuah acuan untuk membangun realitas Indonesia baru

¹⁷Dika, "Perdebatan Ahok Soal Cuti Kampanye Petahanan" dalam <http://sains.kompas.com/read/2016/10/07/09520321/perdebatan.ahok.dan.utusan.jokowi.soal.cuti.kampanye.petahana>, diakses pada sabtu tanggal 6 Januari 2018 pukul 20:43 WIB

¹⁸Wawancara peneliti dengan bapak Hakam Sholahuddin...

sebagai negara hukum (*rechtstaat*). Bila moralitas sudah tidak dianggap penting, kepatuhan bersama terhadap hukum sudah tidak ada, sanksi-sanksi sosial dan hukum yang mesti diberikan kepada pelanggarnya sudah tidak ada, maka bangsa Indonesia sudah jauh dari sebutan bangsa yang beradab.¹⁹ Maka, sudah seharusnya norma Pasal 70 ayat (3) yang berkaitan dengan cuti kampanye harus ditaati dan dijalankan secara konsekuen.

b. Kelemahan Pengaturan Cuti Kampanye Kepala Daerah *Incumbent*

Meski kebijakan Kepala daerah *incumbent* wajib cuti jika ingin berlaga dalam kampanye pilkada memiliki beberapa kelebihan, tetap saja ada beberapa kelemahan yang mengiringinya. Setiap kebijakan tentu memiliki kelebihan dan kelemahan. Beberapa kelemahan terkait adanya pengatutan cuti kampanye bagi kepala daerah *incumbent* antara lain: *Pertama*, secara filosofi sumpah jabatan, kewajiban untuk cuti dapat merugikan hak kepala daerah *incumbent* untuk bekerja menuntaskan amanah rakyat hasil pemilihan langsung serta merugikan rakyat pemilih. Kepala Daerah *incumbent* berpotensi dirugikan haknya dengan diwajibkan cuti selama kurang lebih 4 bulan sampai dengan 6 bulan apabila pemilihan Kepala Daerah. Padahal prinsipnya jabatan gubernur, adalah memerintah demi memajukan kesejahteraan umum,

¹⁹Benny Susetyo, *Hancurnya Etika Politik*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2004), hal.

sebagaimana dinyatakan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Gubernur selaku kepanjangan tangan dari presiden berpandangan bahwa sudah selayaknya pejabat yang dipilih secara langsung oleh rakyat melaksanakan tugasnya secara penuh di dalam masa 5 tahun sejak dilantik. Ini sejalan dengan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 7 yang mengatur bahwa presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama 5 tahun. Dengan demikian, Pasal 7 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 juga sesungguhnya telah memberikan jaminan konstitusional bahwa hak dan kewenangan Gubernur *incumbent* tidak boleh dikurangi untuk menjabat sampai dengan masa periodenya berakhir. *Kedua*, kebijakan cuti kampanye bagi kepala daerah *incumbent* akan mengganggu efektivitas tata kelola pemerintahan dalam melayani masyarakat. Sebagai contoh, dalam pencalonan Pilgub DKI, bahwa Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sedang menjalankan banyak program prioritas yang perlu dilanjutkan berkesinambungan. Adapun program-program prioritas yang dimaksud antara lain:

1. Pengembangan sistem transportasi, yakni pembangunan angkutan massal dan program angkutan massal yang berbasis jalan.
2. Antisipasi banjir dan genangan yakni pembangunan prasarana dan sarana pengendali banjir.

3. Peningkatan kualitas lingkungan perumahan dan pemukiman kota melalui program penyediaan perumahan rakyat.
4. Peningkatan kualitas kesehatan masyarakat melalui program jaminan pemeliharaan kesehatan daerah beserta dengan pembiayaannya, program peningkatan sarana dan prasarana kesehatan, program pembinaan upaya kesehatan, serta program pengendalian penyakit, dan penyehatan lingkungan.

Ketiga, pemberlakuan cuti petahana dapat melemahkan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur. Fungsi pengawasan gubernur menjadi melemah manakala digantikan oleh Pelaksana Tugas. Berdasarkan contoh kasus di atas, fungsi pengawasan Gubernur tentunya sangat dibutuhkan untuk memastikan terlaksananya proses penganggaran yang baik untuk program-program prioritas tersebut. Dalam kasus Ahok, Program yang bermanfaat bagi masyarakat DKI Jakarta yang merupakan warga di dalam wilayah tugas Gubernur *Incumbent* dan sekaligus calon pemilih dalam pemilihan serentak 2017 ini penting agar terlaksana baik agar dapat dilaksanakan di periode kepemimpinan kepala daerah DKI Jakarta berikutnya.²⁰

Adanya kelebihan dan kelemahan dalam kebijakan cuti kampanye bagi kepala daerah *incumbent* merupakan perdebatan yang menarik. Terlebih aturan cuti kampanye bagi kepala daerah

²⁰Dika, "Perdebatan Ahok Soal..."

incumbent sedang diuji ke Mahkamah Konstitusi. Terlepas apapun putusan MK, penulis mempunyai gagasan untuk menengahi pertentangan antara kelebihan dan kelemahan adanya pengaturan persyaratan cuti kampanye bagi kepala daerah *incumbent* dalam pilkada. Terhadap persoalan kampanye, maka ketika di kaji secara mendalam dari berbagai sisi kelebihan dan sisi kelemahan di atas, bahwasannya kemanfaatan dari diberlakukannya cuti selama masa kampanye dalam pasal 70 ayat (3) undang-undang pilkada no.10 tahun 2016 memberikan banyak sisi positif atau sisi kemanfaatannya dibanding sisi kelemahannya. Oleh karena itu bagi calon kepala daerah *incumbent* harus menjalani cuti selama masa kampanye. Hal tersebut bertujuan agar terwujudnya suatu pemilihan umum yang bersih, adil, dan demokrasi. Terlebih ketika urusan pemerintahan itu bisa di mandatkan kepada pelaksana tugas (Plt) gubernur selama masa kampanye seperti penyusunan maupun penandatanganan APBD, maka cuti dalam masa kampanye harus dilakukan bagi calon kepala daerah *incumbent*.

Pertimbangan antara kelebihan dan kelemahan serta gagasan penulis tersebut dapat dijadikan pertimbangan oleh hakim MK dalam memutus gugatan Pasal 70 ayat (3) UU 10/2016. Penulis berpandangan bahwa MK harus menguatkan titik taut antara cuti kampanye dengan upaya mewujudkan pilkada yang bersih, demokratis, dan akuntabel.