

**KONSTRUKSI HUKUM WAJIB CUTI BAGI PETAHANA KEPALA
DAERAH BERDASARKAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
NOMOR 60/PUU-XIV/2016**

Muhammad Rudi Juanda
Magister Ilmu Hukum Universitas Riau
Email: ju_rudi@yahoo.com

Abstract

In this study two main issues are focused, namely why compulsory leave for incumbents in construction becomes a legal obligation for incumbents This study uses a normative legal method in which the data collected is analyzed with sentences related to existing theories. The results of the study show that campaign leave for incumbents that is mandatory in the regulations provides different interpretations. In the government the campaign leave meant that the regional head did not use his authority, but among the incumbents the campaign leave that was obliged disrupted the performance of the regional head itself in the administration of regional government. To see further the Legal Construction of Mandatory Leave for Petahana refers to the mandatory implications for leave for incumbents on the administration of government in the region. And focused on the applicable leave regulations. Leave is a temporary or certain absence due to certain reasons that receive information from related parties. In other words, the regional head must have a holiday and not work within the term of office and can interfere with the governance of the regional administration referring to this condition there needs to be a solution for improvement so that this regulation can be accepted by all parties.

Keywords: Legal Construction, Constitutional Court Decision, Implications

Abstrak

Penelitian ini di fokuskan dua hal permasalahan pokok yaitu Mengapa wajib cuti bagi petahana di konstruksikan menjadi kewajiban hukum bagi petahana Apa implikasi wajib cuti bagi petahana terhadap penyelenggaraan pemerintah di daerah. Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif di mana data yang di kumpulkan dianalisis dengan kalimat- kalimat di kaitkan dengan teori-teori yang ada. Hasil penelitian menunjukkan bahwa cuti kampanye bagi petahana yang di wajibkan di dalam peraturan memberikan penafsiran yang berbeda. Di pemerintah cuti kampanye di maksudkan agar kepala daerah tidak menyalagunakan wewenangnya, tetapi di kalangan petahana cuti kampanye yang di wajibkan itu mengganggu kinerja dari kepala daerah itu sendiri dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Melihat lebih jauh Konstruksi Hukum Wajib Cuti Bagi Petahana merujuk pada implikasi wajib cuti bagi petahana terhadap penyelenggaraan pemerintah di daerah. Dan di fokuskan pada

peraturan cuti yang berlaku. Cuti merupakan berarti ketidakhadiran secara sementara atau tertentu karena alasan tertentu yang mendapat keterangan dari pihak-pihak yang terkait. Dengan kata lain kepala daerah harus libur dan tidak bekerja dalam masa jabatan dan dapat mengganggu tata kelola pemerintahan daerah merujuk kondisi ini perlu ada solusi untuk perbaikan agar peraturan ini dapat diterima oleh semua pihak.

Kata Kunci: Konstruksi Hukum, Putusan Mahkamah Konstitusi, Implikasi

A. Latar Belakang Masalah

Pemilihan umum adalah proses memilih orang untuk mengisi jabatan-jabatan tertentu. Ali Moertopo menyebutkan pemilihan umum adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya dan merupakan lembaga demokrasi.¹ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 menjadikan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) juga dimasukkan sebagai bagian dari rezim pemilihan umum. Pemilihan umum telah dianggap menjadi ukuran demokrasi karena rakyat dapat berpartisipasi menentukan sikapnya terhadap pemerintahan dan negaranya. Pilkada merupakan suatu aktivitas dari proses demokrasi yang tidak terlepas dari penyelenggaraan pemilu karena Pilkada memiliki output yakni pejabat politik (*elected official*), bukan memilih pejabat administratif (*appointed official*).² Pemilu merupakan sarana bagi rakyat untuk berpartisipasi menentukan arah penyelenggaraan pemerintahan.³ Pemilihan umum merupakan praktek politik ketatanegaraan yang sudah sangat lazim digelar di banyak Negara⁴.

Pelaksanaan pemilihan secara langsung terhadap kepala daerah baik pada tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota memperoleh legitimasi konstitusional melalui amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang kedua. Sejarah terkait pengaturan pilkada di Indonesia cukup panjang. Dimulai dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang

¹ Martopo Ali, 1981, *Strategi Pembangunan Nasional*, CSIS, hlm. 179-190.

² Hasrul Harahap, "Evaluasi Pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2015", *Jurnal Renaissance*, Mei 2016, hlm. 18.

³ Hamdan Zoelva, "Problematisasi Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada Oleh Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 10 Nomor 3, September 2013, hlm. 378.

⁴ Ria Casmi Arras, "Pemilu Serentak Dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 11 Nomor 3, September 2014, hlm. 518.

Pemerintahan Daerah; Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penetapan atas Perppu tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota; Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota; dan terakhir yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan kepala daerah Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Ketentuan cuti kampanye bagi petahana yang ingin mencalonkan kembali, berawal dari sejarah panjang dan pernah menjadi perdebatan. Perdebatan itu mengemuka di ranah publik sejak adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Perkara 17/PUU-VI/2008. Putusan Mahkamah Konstitusi 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 Mahkamah Konstitusi 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.

Aturan tersebut digugat Sjachroedin SP yang berprofesi sebagai Gubernur Lampung Periode 2004-2009. Pemohon berpendapat dengan adanya Pasal 58 huruf q Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tersebut merugikan hak Pemohon untuk memegang masa jabatan sebagai Gubernur Lampung sampai dengan tanggal 2 Juni 2009, yang terbaru adalah diajukan oleh mantan gubernur DKI Jakarta Basuki Tjahaja Purnama yang beralasan, dalam putusan Mahkamah Konstitusi Pemohon memohon adanya pengujian materiil terhadap Pasal 70 ayat (3) huruf a yang mana penafsirannya dapat bertentangan dengan UUD 1945, yang berbunyi: *“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.*

Norma Undang-Undang Pilkada Pasal 70 ayat (3) huruf a tersebut dapat ditafsirkan bahwa Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye wajib menjalani cuti di luar tanggungan negara. Pemohon berpandangan bahwa penafsiran seperti ini jelas bertentangan dengan hak konstitusional Pemohon sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (4) dan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 27 ayat (1). Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3). penafsiran Pasal 70 ayat (3) huruf a yang mewajibkan Pemohon untuk cuti telah melanggar hak konstitusional Pemohon yang telah diatur di UUD 1945 Pasal 18 ayat (4), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) di atas dan telah merugikan Pemohon yang saat ini menjabat selaku Gubernur sebagai hasil dari pemilihan langsung secara demokratis, dengan masa jabatan selama lima tahun sejak pelantikan sebagaimana diatur dalam UU Pemda Pasal 60. Kewajiban Pemohon untuk cuti telah merugikan hak Pemohon untuk bekerja menuntaskan amanah rakyat hasil pemilihan langsung.

Pemohon berpotensi dirugikan haknya dengan diwajibkan cuti kampanye selama kurang lebih 4 bulan sampai dengan 6 bulan, apabila pemilihan kepala daerah Provinsi DKI Jakarta berlangsung dua putaran. Padahal prinsipnya, jabatan Gubernur dan jabatan Presiden adalah memerintah demi “memajukan kesejahteraan umum” sebagaimana dinyatakan dalam Pembukaan UUD 1945. Pemohon selaku kepanjangan tangan dari Presiden di DKI Jakarta berpandangan bahwa sudah selayaknya pejabat yang dipilih secara langsung oleh rakyat, melaksanakan tugasnya secara penuh di dalam masa lima tahun sejak dilantik. Ini sejalan dengan ketentuan UUD 1945 Pasal 7 yang mengatur bahwa Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan Kerugian konstitusional yang Pemohon alami juga di alami oleh Gubernur Aceh Zaini Abdullah yang akan maju di pemilihan kepala daerah di Provinsi Aceh berikutnya berpendapat ketentuan soal cuti petahana akan mengganggu kinerja daerah yang kepala daerahnya kembali maju dalam pilkada.⁵

⁵ Putusan Nomor 60/Puu-Xiv/2016, hlm. 10.

Pilkada mempunyai mekanisme yang sama dengan pemilihan umum lainnya, antara lain pasangan calon melaksanakan kampanye untuk memberikan visi dan misi yang baik untuk daerah tersebut. Kampanye sudah diatur oleh Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang kampanye yang mengatur dari pelaksanaan, materi, metode, larangan, media yang di gunakan.

Kampanye pemilu kepala daerah adalah merupakan bagian dari tahapan pemilu kepala daerah yang di laksanakan oleh pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang secara langsung di laksanakan, atau oleh tim kampanye di seluruh wilayah provinsi untuk pemilu gubernur wakil gubernur atau kabupaten/kota untuk wilayah kabupaten/kota.⁶

Pilkada juga bagian dari konstitusi negara, *The Constitution of the State of provides for the right of voters to fill the unexpired term of a by vote at the general election* (Konstitusi Negara memberi hak bagi pemilih untuk mengisi masa jabatan yang belum habis masa memilih pada pemilihan umum).⁷ Untuk melihat ketentuan tentang konstruksi hukum wajib cuti bagi petahana berdasarkan putusan mahkamah konstitusi dan melihat dari undang- undang terdahulu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 terdapat pada Pasal 58 Huruf q. Pada Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur cuti terdapat pada pasal 70 ayat 2, dalam Undang- Undang Nomor 1 Tahun 2015 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur cuti terdapat pada Pasal 70 Ayat 2 yang bunyinya sama dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014, pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota yang mengatur cuti ada pada Pasal 70 Ayat 3 . Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Kepala Daerah yang mengatur tentang cuti terdapat pada pasal 70 ayat 3.

⁶ Samsul Wahidin, 2008, *Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 195.

⁷ Westlaw "Am. Jur. Pl. & Pr. Forms elections§ 39, October 2017 Update Pleading and Practice Forms Annotated, jurnal westlaw, diakses melalui [http:// fh. unri. ac. id/ index. Php / perpustakaan/](http://fh.unri.ac.id/index.php/perpustakaan/), pada tanggal 31 januari 2018.

B. Rumusan Masalah

Mengacu pada judul di atas tentang konstruksi hukum wajib cuti bagi petahana berdasarkan putusan mahkamah konstitusi maka dalam analisis ini permasalahan yang akan di analisis.

1. Mengapa wajib cuti bagi petahana kepala daerah di konstruksikan menjadi kewajiban hukum bagi petahana?
2. Apa implikasi wajib cuti bagi petahana kepala daerah terhadap penyelenggaraan pemerintah di daerah?

C. Metode Penelitian

Metode yang digunakan pada penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif. Penelitian normatif adalah jenis penelitian yang lazim di lakukan dalam kegiatan pengembangan ilmu hukum yang di barat biasa juga di sebut dogmatika hukum (*Rechtsdogmatiek*). Ilmu hukum atau dogmatik hukum ilmu yang kegiatan ilmiahnya mencakup kegiatan menginventarisasi, memaparkan, menginterpretasi dan mensistematisasi dan juga mengevaluasi keseluruhan hukum positif (teks otoritatif) yang berlaku dalam dalam suatu masyarakat atau negara tertentu dengan bersaranakan konsep-konsep (pengertian-pengertian), kategori-kategori, teori-teori, klasifikasi-klasifikasi, dan metode-metode yang di bentuk dan di kembangkan khusus untuk melakukan semua kegiatan tersebut yang keseluruhan kegiatannya itu diarahkan untuk di mempersiapkan upaya menemukan penyelesaian yuridik terhadap masalah hukum (mikro maupun makro) yang mungkin terjadi di dalam masyarakat.⁸

D. Hasil dan Pembahasan

1. Wajib Cuti Bagi Petahana di Konstruksikan menjadi Kewajiban Hukum bagi Petahana

Konsep negara hukum mengalami pertumbuhan menjelang abad XX yang ditandai dengan lahirnya konsep negara hukum modern (*welfare state*), di mana tugas negara sebagai penjaga malam dan keamanan mulai berubah. Konsepsi *nachwachterstaat* bergeser menjadi

⁸ Sulistyowati Irianto dan Shidarta, 2017, *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan efleksi*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, hlm. 142.

welvarstaat. Negara tidak boleh pasif tetapi harus aktif turut serta dalam kegiatan masyarakat, sehingga kesejahteraan bagi semua orang terjamin.⁹ Konsep negara hukum Indonesia menerima prinsip kepastian hukum yang menjadi hal utama dalam konsep *rechtsstaat*, sekaligus juga menerima prinsip rasa keadilan dalam *the rule of law*¹⁰.

Demokrasi dalam pengertian pemerintahan yang dilaksanakan secara langsung oleh rakyat, yang disebut juga demokrasi langsung (*direct democracy*) dapat diselenggarakan. Inilah yang dimaksud dengan demokrasi pada zaman Yunani Kuno Tersebut.¹¹ Negara-negara demokrasi terdapat dua suasana kehidupan politik kenegaraan yaitu Pertama, supra struktur politik (*government political sphere*) yang merupakan suasana kehidupan politik pemerintahan yang meliputi lembaga-lembaga negarayang masing-masing memiliki fungsi, tugas, dan wewenang. Kedua, infra struktur politik (*social political sphere*) adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan kehidupan lembaga-lembaga kemasyarakatan.¹²

Begitu pula dengan prinsip kebebasan, yang menegaskan bahwa setiap individu warga negara atau rakyat memiliki kebebasan menyampaikan pendapat dan membentuk perserikatan, sedangkan prinsip pluralisme memberikan penegasan dan pengakuan bahwa keragaman budaya, bahasa, etnis, agama, pemikiran dan sebagainya merupakan *conditio sinequanon* (sesuatu yang tidak bisa terelakkan).¹³ Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2016 sebagai wujud menjalankan amanat konstitusi Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang mengamanatkan bahwa “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara*

⁹ Jamaludin Ghofur, “Problematisasi Peraturan Cuti Kampanye Kepala Daerah Incumbent Dalam Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Di Indonesia”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Volume 8 Nomor 1, Februari 2017, hlm. 72.

¹⁰ Mahfud MD, “Capaian dan Proyeksi Kondisi Hukum Indonesia”, *Jurnal hukum Ius Quia Iustum*, Volume 16 Nomor 3, Juli 2009, hlm. 294.

¹¹ Mexsasai Indra, “Konsepsi Kedaulatan Rakyat dalam Cita Hukum Pancasila”, *Jurnal Selat*, Volume 1 Nomor 2, Tahun 2014, hlm. 121.

¹² Luthfi Widagdo Eddyono, “Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 7 Nomor 3, Tahun 2010, hlm. 16.

¹³ Jamaludin Ghofur, *Op.Cit.*, hlm. 76.

demokratis”. Bahwa demokrasi adalah sistem pemerintahan yang telah diakui dan dipraktikkan sejak lama. Demokrasi dapat di artikan keikutsertaan rakyat dalam aktifitas penyelenggaraan Negara. Demokrasi merupakan asas dan sistem dalam penyelenggaraan Negara.¹⁴

Konseptualisasi penyelenggaraan pemilu kiranya menjadi bagian penting untuk memperoleh pemahaman lebih menyeluruh tentang pilkada. Konsep dasar konstitusional ini termaktub dalam Pembukaan dan Batang Tubuh Undang- Undang Dasar 1945 hasil amandemen. Menurut pembukaan (*preamble*) Undang- Undang Dasar 1945 pada Alinea ke -4 (empat), Negara Indonesia menganut sistem kedaulatan rakyat dan sekaligus kedaulatan hukum sebagaimana berbunyi “*maka di susunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu undang-undang dasar Negara republic Indonesia yang berkedaulatan rakyat*”, kemudian pada pasal satu ayat (2) Undang- Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa “*kedaulatan ada di tangan rakyat dan di laksanakan menurut undang-undang dasar*”. Berdasarkan teks konstitusi tersebut Indonesia mengenal dua konsep dasar kedaulatan, pertama adalah konsep kedaulatan rakyat, rakyat hakekatnya adalah pemegang kekuasaan dan puncak tertinggi dari kekuasaan, perwujudan kedaulatan rakyat yang paling paripurna adalah keikutsertaan atau partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan pemilu dan atau pemilukada.¹⁵

Pemilihan kepala daerah secara langsung selain di maksudkan untuk menyelaraskan dengan pemilihan presiden secara langsung juga dilandasi semangat yang kuat untuk mengoreksi apa yang terjadi selama periode berlakunya Undang- Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah khususnya untuk mengurangi terjadinya politik

¹⁴ Emilda Firdaus, 2010, *Hukum Tata Negara*, Alaf Riau, Pekanbaru, hlm. 130.

¹⁵ Denden Deni Hendri, 2016, *Argumentasi Kebijakan Uji Public Calon Kepala Daerah*, Pustaka Kemang, Jakarta, hlm. 31.

uang.¹⁶ Pilkada langsung adalah wujud nyata dari pembentukan demokratisasi di daerah.¹⁷

Sejarah terkait pengaturan pilkada di Indonesia cukup panjang, dimulai dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah; Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penetapan atas Perppu tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota; Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota; dan terakhir yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Hadirnya berbagai revisi terhadap pengaturan pilkada ditujukan untuk menyempurnakan sistem penyelenggaraan pilkada itu sendiri dengan menempatkan pilkada secara langsung menjadi hal yang utama.

Perdebatan terkait kewajiban calon kepala daerah petahana 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

¹⁶ Mexsasai Indra, 2011, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Rafika Aditama, Bandung, hlm. 264.

¹⁷ Wahyu Widodo, "Pelaksanaan Pilkada Berdasarkan Asas Demokrasi dan Nilai-Nilai Pancasila", *Jurnal Ilmiah CIVIS*, Volume V Nomor 1, Januari 2015, hlm. 684.

Penjelasan Pasal 58 huruf q tersebut, pengunduran diri tersebut tidak dapat di tarik kembali.

Kekhawatiran bahwa kepala daerah petahana dapat memanfaatkan posisinya jika maju lagi dalam pilkada ditepisoleh MK dengan mengatakan “untuk menghindari konflik kepentingan (*conflict of interest*), calon yang sedang menjabat (*incumbent*) seharusnya cukup di berhentikan sementara sejak pendaftaran sampai dengan ditetapkannya calon kepala daerah terpilih oleh KPU sebagaimana ketentuan yang di berlakukan bagi pimpinan maupun anggota DPRD”.¹⁸ Makna diberhentikan sementara itulah yang kemudian di sandingkan dengan makna cuti.

Polemik terkait cuti kampanye bagi kepala daerah petahana ini muncul pada awal Agustus lalu. 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 tahun depan mengajukan uji materi (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi dengan menggugat aturan Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada.

Pasal 70 ayat (3) huruf c UU Nomor 1 Tahun 2015 mengatur keharusan cuti sebagai suatu kewajiban personal yang mengalahkan kewajiban jabatan pada kepala daerah untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab pemerintahan daerah dan pelayanan publik. Secara konseptual hukum administrasi negara, suatu kewajiban jabatan yang mempunyai tujuan demi kepentingan umum yang lebih luas (*bestuurzorg*) lebih utama dan diutamakan dibandingkan kewajiban personal yang tujuannya lebih sempit dalam pelaksanaan kewajiban tersebut.

Teori yang di gunakan adalah teori kekuasaan sebagaimana kedudukan kepala daerah sebagai pemimpin daerah yang memiliki kewenangan di daerah yang di pimpin dan yang membuat kebijakan,

¹⁸ Putusan MK-RI Nomor Perkara 17/PUU-VI/2008, hlm. 55.

yang berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Menurut Fadillah Putra, kebijakan publik tidak hanya proses manajemen teknis administratif melainkan juga sebuah proses politik, meskipun terkadang politik sering diasosiasikan sebagai proses kebijakan itu sendiri padahal dua entitas tersebut berbeda dan berdiri sendiri, karena percampuran politik dengan percampuran manajemen teknis administratif ini menyebabkan formulasi kebijakan publik pun adalah proses tawar menawar politik dari mereka yang mampu mengakses formulasi kebijakan publik itu. Pendapat Fadillah Putra tersebut merujuk pada pendapat Parsons yang menyatakan keputusan adalah sesuatu yang di bentuk dan di tentukan oleh struktur kekuasaan, kemudian parsons menjelaskan mengenai macam sumber-sumber kekuasaan yaitu kelas sosial, borokras, pendidikan, profesionalisme, kekuatan modal dan sebagainya. Senada dengan keduanya mustopadijaja menyinggung pula unsur kekuasaan dalam formulasi kebijakan publik, meskipun dalam prasa yang berbeda "*power of political actors on issues*" dan mengungkapkan pentingnya mengantisipasi penggunaan kekuasaan dalam proses formulasi kebijakan publik, serta pentingnya memahami "peta politik" dan membaca kondisi sosiopolitik yang melekat pada konsep dan ikut mewarnai praktik kehidupan demokrasi konstitusional.

2. Implikasi Wajib Cuti Bagi Petahana terhadap Penyelenggaraan Pemerintah di Daerah.

Pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terdiri dari urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan daerah. Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah. Pemerintah Daerah di dalam menyelenggarakan pemerintahan berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas: kepastian hukum, tertib penyelenggara negara,

kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, efektivitas, dan keadilan.

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati dan untuk kota adalah wali kota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil wali kota.

Keberhasilan kepemimpinan di daerah menentukan kesuksesan kepemimpinan nasional. Ketidakmampuan kepala daerah dalam menyukseskan pembangunan daerah berimplikasi pada rendah atau berkurangnya kinerja dan efektifitas penyelenggaraan pembangunan nasional.¹⁹ Proses pembentukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diselimiuti oleh semangat reformasi di segala aspek kehidupan bernegara dan berlangsung secara cepat. Sehingga dalam perlawanannya, dirasakan ada substansi atau praktik penyelenggaraan yang kurang sesuai dengan jiwa dan semangat demokrasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kekurangan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah disadari oleh para wakil rakyat yang duduk di MPR RI, sehingga melahirkan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Bersamaan dengan itu dalam Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2000 telah dilakukan perubahan ke dua UUD 1945 yang antara lain telah mengubah Bab IV tentang Pemerintahan Daerah dengan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B, sehingga dikeluarkannya Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tersebut sejalan dengan perubahan UUD 1945.²⁰

Pemilihan umum untuk memilih Kepala Daerah yang dipilih secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, diharapkan dapat menjaring pemimpin-pemimpin atau pemangku jabatan publik yang baik, memiliki integritas dan kapabilitas

¹⁹ J. Kaloh, 2003, *Kepala Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 4.

²⁰ Jamaludin Ghofur, *Op.Cit.*, hlm. 79.

moral yang memadai, mendapatkan kepercayaan dari masyarakat, dan dapat mengemban amanat jabatan (*vertrowenlijk-ambt*). Kepala daerah mempunyai wewenang dan tugas yang tercantum dalam undang-undang, Tugas, Wewenang, Kewajiban dan Hak Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan UU 23 Tahun 2014.

Cuti dalam rangkaian kampanye pemilihan kepala daerah sebagai cuti di luar tanggungan negara menjadi tidak relevan apabila mengingat tugas, wewenang, dan tanggung jawab kepala daerah dalam pengelolaan keuangan daerah. Berdasarkan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Rancangan kebijakan umum anggaran pendapatan dan belanja daerah disusun oleh kepala daerah, dan bukan oleh pejabat anggaran lainnya atau penjabat kepala daerah.

Bahwa dalam Pasal 161 Undang-Undang *a quo* menyatakan “*Demi Allah (Tuhan), saya bersumpah/berjanji akan memenuhi kewajiban saya sebagai Gubernur/Wakil Gubernur dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menjalankan segala Undang Undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya, serta berbakti kepada masyarakat, nusa, dan bangsa*”.

Maksud dari penunjukan plt pada beberapa daerah untuk menggantikan Kepala Daerah definitif, agar roda pemerintahan terus berjalan.²¹ Pelaksana Tugas disingkat Plt. (*acting*) dalam administrasi negara (Indonesia) adalah pejabat yang menempati posisi jabatan yang bersifat sementara karena pejabat yang menempati posisi itu sebelumnya berhalangan atau terkena peraturan hukum sehingga tidak menempati posisi tersebut. Untuk melihat kewenangan seorang kepala daerah dengan status Plt. yaitu Undang-Undang No 32 Tahun 2004

²¹ Nandang Alamsah Deliarnoor, “Problematisa Pelaksana Tugas (Plt) dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra dan Pasca Pilkada Serentak)”, *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Volume 1 Nomor 2, Oktober 2015, hlm. 10.

tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah No 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah No 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pada prinsipnya, tugas dan wewenang Plt itu sama dengan seorang kepala daerah, yang membedakannya terletak pada kewenangan yang dibatasi, di mana pada Pasal 132A ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008. Namun, pada Ayat (2) PP ini menulis: *“Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri”*.

Kewenangan seorang pejabat sementara kepala daerah atau pelaksana tugas kepala daerah sangat terbatas, terutama pelarangan untuk empat hal tersebut di atas. Hanya saja, seorang Plt atau Pjs kepala daerah dapat melanggar ketentuan ini jika mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri. Berdasarkan Pasal 9 Permendagri ayat 1 dan 2 itu, wewenang pejabat pelaksana tugas tidak lagi sekadar melaksanakan tugas rutin pemerintahan seperti dalam UU Pemerintahan Daerah dan PP Nomor 49 Tahun 2008. Tetapi melebar pada hal-hal kebijakan strategis yang semestinya menjadi kewenangan pejabat definitif. Permendagri menyamakan kewenangan pejabat pelaksana tugas dengan pejabat definitif, yaitu memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Menurut Pasal 14 ayat (7) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014, “badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui mandat tidak berwenang mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran”. Pejabat kepala daerah tidak mempunyai kewenangan secara hukum dalam melaksanakan kegiatan yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Penjelasan Pasal 14 ayat (7) menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “Keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat strategis” adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang memiliki dampak

besar seperti penetapan perubahan rencana strategis dan rencana kerja pemerintah. Yang dimaksud dengan “perubahan status hukum organisasi” adalah menetapkan perubahan struktur organisasi. Yang dimaksud dengan “perubahan status hukum kepegawaian” adalah melakukan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai. Yang dimaksud dengan “perubahan alokasi anggaran” adalah melakukan perubahan anggaran yang sudah ditetapkan alokasinya.

Pengertian cuti dalam peraturan perundang-undangan pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1976 Tentang Cuti Pegawai Negeri Sipil (PP Cuti PNS). Dalam Peraturan Pemerintah Cuti Pegawai Negeri Sipil tersebut cuti didefinisikan sebagai keadaan tidak masuk kerja yang diizinkan dalam jangka waktu tertentu. Secara Filosofi sumpah jabatan, kewajiban untuk cuti dapat merugikan hak kepala daerah petahana 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, 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. Pasal 7 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 juga sesungguhnya telah memberikan jaminan konstitusional bahwa hak dan kewenangan Gubernur petahana tidak boleh dikurangi untuk menjabat sampai dengan masa periodenya berakhir.

Setiap orang mempunyai hak sama di mata hukum seperti seorang kepala daerah pun mempunyai hak sama sehingga dapat memberikan keadilan bagi kelangsungan bermasyarakat dan bernegara. selain itu

teori ini di gunakan sebagai bagi setiap warga negara untuk mendapat keadilan, dan kepala daerah mempunyai hak yang sama di mata hukum, seperti yang di kemukakan Jhon Rawls dalam bukunya *a theory of justice* menjelaskan teori keadilan sosial sebagai *the difference principle* dan *the principle of fair equality of opportunity*. inti *the difference principle* yaitu bahwa perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung. Jhon Rawls menegaskan bahwa program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu *pertama*, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. *Kedua*, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik (*reciprocal benefits*) bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung.

Pada umumnya manusia bercita-cita agar tak ada perbedaan kedudukan dan peranan di dalam masyarakat. Akan tetapi cita-cita tersebut selalu akan tertumbuk pada kenyataan yang beralainan. Setiap masyarakat harus menempatkan warganya pada tempat-tempat tertentu di dalam unsur struktur sosial dan mendorong mereka untuk melaksanakan kewajibannya sebagai akibat dari penempatan tersebut.²² Hukum tidak di maksudkan untuk hanya menjamin kepentingan yang berkuasa, melainkan kepentingan keadilan bagi semua orang (*justice for all*).²³

Refly harun berpendapat dengan materi Pasal 70 ayat (3) huruf a yang berkonsekuensi pada cuti petahana selama 3,5 bulan. Mewajibkan cuti petahana selama 3,5 bulan sama artinya memotong masa jabatan petahana yang seharusnya menjabat selama lima tahun (dan sesudahnya

89. ²² Soerjono Soekanto, 2014, *Pokok- Pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm.

111. ²³ Suparman Marzuki, 2014, *Politik Hukum Hak Asasi Manusia*, Erlangga, Jakarta, hlm.

dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan). Dalam konteks ini ahli setuju bahwa telah terjadi kerugian baik moril maupun materil terhadap Pemohon, bahkan kerugian konstitusional (antara lain hak untuk mendapatkan kepastian hukum dalam menjalani masa jabatan selama lima tahun selama tidak melakukan hal-hal yang dapat menyebabkan masa jabatan terpotong di tengah jalan). Tidak itu saja, memotong masa jabatan petahana selama 3,5 bulan juga merugikan warga yang seharusnya mendapatkan pelayanan dari petahana tersebut sesuai dengan mandat elektoral yang diberikan kepadanya. Kalau itu soalnya, kita bicara mengenai pengawasan (*prevention*) dan penegakan hukum (*law enforcement*). KPU/KPUD dan Bawaslu/Panwaslu harus memastikan bahwa pengawasan dan penegakan hukum pilkada berlangsung secara efektif. Siapa saja petahana yang menyalahgunakan jabatan untuk memenangkan dirinya seharusnya mendapatkan sanksi yang setimpal, bahkan bila perlu hingga diskualifikasi yang bersangkutan. Jadi kita tidak menggaruk di tempat yang tidak gatal untuk memastikan Pilkada yang jujur dan adil.²⁴

Pemberlakuan cuti petahana dapat melemahkan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur. Fungsi pengawasan gubernur menjadi melemah manakala digantikan oleh Pelaksana Tugas. Fungsi pengawasan Gubernur tentunya sangat dibutuhkan untuk memastikan terlaksananya proses penganggaran yang baik untuk program-program prioritas tersebut.

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

²⁴ Putusan 60/PUU-XIV/2016, hlm. 26-27.

memberikan jaminan konstitusional bahwa hak dan kewenangan Gubernur petahana tidak boleh dikurangi untuk menjabat sampai dengan masa periodenya berakhir. Dalam konsep Politik Hukum adalah kebijakan pemerintah mengenai hukum mana yang akan di pertahankan, hukum mana yang akan diganti, hukum mana yang akan direvisi dan hukum mana yang akan dihilangkan.

E. Kesimpulan

Kesimpulan yang di peroleh dari penelitian dan pembahasan terhadap konstruksi hukum wajib cuti bagi petahana berdasarkan putusan mahkamah konstitusi adalah Wajib cuti bagi petahana di konstruksikan menjadi kewajiban hukum bagi petahana harus dipahami berakibat berkurangnya masa jabatan kepala daerah, sementara jika tidak diwajibkan cuti maka petahana akan terlindungi haknya untuk menjabat secara penuh/utuh.

Implikasi wajib cuti bagi petahana terhadap penyelenggaraan pemerintah di daerah akan mengganggu efektivitas tata kelola pemerintahan dalam melayani masyarakat dan mengganggu kinerja pemerintah daerah.

Daftar Pustaka

Ali, Martopo, 1981, *Strategi Pembangunan Nasional*, CSIS.

Arras, Ria Casmi, "Pemilu Serentak Dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 11 Nomor 3, September 2014.

Deliarnoor, Nandang Alamsah, "Problematika Pelaksana Tugas (Plt) dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra dan Pasca Pilkada Serentak)", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Volume 1 Nomor 2, Oktober 2015.

Eddyono, Luthfi Widagdo, "Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 7 Nomor 3, Tahun 2010.

Firdaus, Emilda, 2010, *Hukum Tata Negara*, Alaf Riau, Pekanbaru.

Ghofur, Jamaludin, "Problematika Peraturan Cuti Kampanye Kepala Daerah Incumbent Dalam Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Di Indonesia", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Volume 8 Nomor 1, Februari 2017.

Harahap, Hasrul, “Evaluasi Pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2015”, *Jurnal Renaissance*, Mei 2016.

Hendri, Denden Deni, 2016, *Argumentasi Kebijakan Uji Public Calon Kepala Daerah*, Pustaka Kemang, Jakarta.

Indra, Mexsasai, “Konsepsi Kedaulatan Rakyat dalam Cita Hukum Pancasila”, *Jurnal Selat*, Volume 1 Nomor 2, Tahun 2014.

_____, 2011, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Rafika Aditama, Bandung.

Irianto, Sulistyowati dan Shidarta, 2017, *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan efleksi*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta.

Kaloh, J., 2003, *Kepala Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Mahfud MD, “Capaian dan Proyeksi Kondisi Hukum Indonesia”, *Jurnal hukum Ius Quia Iustum*, Volume 16 Nomor 3, Juli 2009.

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

Soekanto, Soerjono, 2014, *Pokok- Pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta.

Wahidin, Samsul, 2008, *Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Westlaw “Am. Jur. Pl. & Pr. Forms elections§ 39, October 2017 Update Pleading and Practice Forms Annotated, jurnal westlaw, diakses melalui [http:// fh.unri. ac. id/ index. Php / perpustakaan/](http://fh.unri.ac.id/index.php/perpustakaan/), pada tanggal 31 januari 2018.

Widodo, Wahyu, “Pelaksanaan Pilkada Berdasarkan Asas Demokrasi dan Nilai-Nilai Pancasila”, *Jurnal Ilmiah CIVIS*, Volume V Nomor 1, Januari 2015.

Zoelva, Hamdan, “Problematisa Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada Oleh Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 10 Nomor 3, September 2013.