
**ANALISIS YURIDIS PERSOALAN CUTI BAGI
ANGGOTA LEGISLATIF DAN EKSEKUTIF DALAM
PEMILIHAN KEPALA DAERAH**

Muslimah Hayati

ANALISIS YURIDIS PERSOALAN CUTI BAGI ANGGOTA LEGISLATIF DAN EKSEKUTIF DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH

Oleh:

Muslimah Hayati

Dosen Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sultan Adam

Abstract:

Research entitled Juridical Analysis of Leave Issues for Legislative and Executive Members in Regional Head Elections, aims to examine and analyze provisions regarding leave issues for Legislative and Executive Members in Regional Head Elections as regulated in Law No. 7 of 2017 regarding the ELECTION and Law No. 10 of 2016 concerning ELECTIONS. The method used in this research is normative legal research. From the results of this study, it is known that the mechanism for leave for incumbents in the national election is different from that of the Pilkada. During the Pilkada, candidates for regional heads of defense are required to take leave throughout the campaign period and according to the law, leave is given a maximum of 1 day in 1 working week, but in national elections the incumbent presidential candidate or vice president is only required to take leave when he wants to campaign and must pay attention to the implementation of his duties and obligations as President or Vice President during the campaign. In contrast to members of the legislature, the government considers that the regulation of the resignation of legislative positions to advance in the regional head election is not a matter of the constitutionality of norms, but the implementation of legal norms. Therefore, he is obliged to resign from his position as a member of the legislature. Pilkada is a democratic mechanism so that people can determine regional heads who can fight for their interests.

Abstrak:

Penelitian Yang Berjudul Analisis Yuridis Persoalan Cuti Bagi Anggota Legislatif Dan Eksekutif Dalam Pemilihan Kepala Daerah, bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis ketentuan mengenai persoalan cuti bagi Anggota Legislatif Dan Eksekutif Dalam Pemilihan Kepala Daerah baik yang diatur dalam Undang-undang No.7 tahun 2017 tentang PEMILU maupun Undang-Undang No 10 Tahun 2016 tentang PILKADA. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Dari hasil penelitian ini diketahui bahwa mengenai mekanisme cuti bagi petahana di pemilu secara nasional berbeda dengan saat Pilkada. Ketika Pilkada, calon kepala daerah pertahanan wajib cuti sepanjang masa kampanye dan menurut

UU cuti diberikan maksimal 1 hari dalam 1 minggu kerja, namun dalam pemilu secara nasional capres atau cawapres petahana hanya diwajibkan cuti saat hendak berkampanye dan harus tetap memperhatikan pelaksanaan tugas dan kewajiban sebagai Presiden atau Wapres selama menjalani kampanye. Berbeda dengan anggota legislatif, pemerintah menilai pengaturan pengunduran diri jabatan legislatif untuk maju dalam pemilihan kepala daerah bukan masalah konstitusionalitas norma, melainkan pelaksanaan dari norma hukum. Karena itu wajib mengundurkan diri dari jabatan anggota legislatif. Penyelenggaraan Pilkada merupakan mekanisme demokratis agar rakyat dapat menentukan kepala daerah yang dapat memperjuangkan kepentingan-kepentingannya.

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan salah satu negara kepulauan yang memiliki beragam budaya, suku, adat dan agama yang membentang dari sabang sampai merauke perbedaan itulah yang membuat Indonesia menjadi negara yang mempunyai banyak hukum. Negara ini memproklamasikan kemerdekaan pada tanggal 17 agustus 1945 yang melahirkan Negara Kesatuan Republik Indonesia, kemerdekaan itu wajib dipertahankan dan diisi agar tercapai cita-cita Bangsa Indonesia, yakni suatu tata masyarakat yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dan musyawarah mufakat. ”Dalam pembukaan UUD 1945 ditegaskan, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat atau Negara Demokrasi, hal itu dipertegas lagi oleh Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 yang menyatakan, bahwa kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.”¹

Penerapan pembagian kekuasaan di Indonesia terdiri dari dua bagian, yaitu pembagian kekuasaan secara horizontal dan pembagian secara vertikal. Pembagian tersebut tertuang dalam UUD 1945, pembagian horizontal merupakan pembagian kekuasaan menurut fungsi lembaga-lembaga tertentu, yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dalam UUD 1945, kekuasaan secara horizontal pembagian kekuasaan negara dilakukan pada tingkatan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, pembagian kekuasaan di pemerintah pusat berlangsung antara lembaga-lembaga

¹ Kansil. *Sejarah Perjuangan Pergerakan Kebangsaan Indonesia*. Jakarta: Erlangga. 1968. hlm.1.

negara yang sederajat. Namun, adanya perubahan UUD 1945 terjadi pergeseran pembagian kekuasaan di pemerintah pusat.

Pembagian vertikal merupakan pembagian kekuasaan menurut tingkatnya, yakni pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan pemerintah, pada Pasal 18 ayat 1 UUD 1945 menyatakan bahwa NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap daerah tersebut mempunyai pemerintah daerah yang diatur dalam undang-undang.²

Dengan demikian rakyatlah yang berdaulat, yang memegang kekuasaan tertinggi dalam Negara untuk menentukan cara bagaimana ia harus diperintah. Pelaksanaan pemerintah dari, oleh dan untuk rakyat yang dilakukan dengan kedaulatan rakyat itu dilimpahkan kepada DPR yang menjadi inti dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Jelaslah bahwa DPR yang menjadi inti dari MPR adalah perwujudan daripada permusyawaratan yang menjadi isi jiwa kedaulatan rakyat (demokrasi) sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD 1945. Dengan adanya permusyawaratan itu maka pikiran perihal kemerdekaan berpikir dan mengeluarkan pikiran inipun dengan tegas dijamin oleh UUD 1945 yang dalam Pasal 28 menegaskan sebagai berikut: “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-undang”.

Tindakan melakukan pemilihan anggota eksekutif dan anggota-anggota legislatif oleh seluruh rakyat dalam suatu waktu dan menurut cara tertentu itulah yang disebut pemilihan umum. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), pemilu memiliki makna yakni pemilihan yang dilakukan serentak oleh seluruh rakyat suatu negara (untuk memilih wakil rakyat dan sebagainya). “Menurut Ali Moertopo mengemukakan pengertian pemilu merupakan sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya sesuai dengan asas yang bermaktub dalam Pembukaan UUD 1945.”³ Pemilu itu sendiri pada dasarnya adalah suatu Lembaga Demokrasi

² Ari Welianto. *Penerapan Pembagian Kekuasaan di Indonesia terdiri dari dua bagian*. <https://www.kompas.com/skola/read/2020/03/26/180000169/pembagian-kekuasaan-di-indonesia> page 1 : diakses tanggal 5 Desember 2020 pukul 12.02.

³ Silontong. *Pengertian pemilu*. <https://www.silontong.com/2018/07/07/pengertian-pemilu/> : diakses tanggal 2 Desember 2020 pukul 16.50.

yang memilih anggota-anggota perwakilan rakyat dalam MPR, DPR, DPRD, yang pada gilirannya bertugas untuk bersama-sama dengan pemerintah, menetapkan politik dan jalannya pemerintahan negara.

Istilah negara demokrasi berasal dari Yunani, yakni *demos* dan *kratos*. *Demos* bermakna rakyat, sedangkan *kratos* bermakna pemerintahan. Secara singkat, demokrasi adalah sebuah sistem pemerintahan yang dilakukan rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Demokrasi sudah dipraktekkan sejak abad ke-6 sebelum masehi, bentuk pemerintahan yang relatif demokratis diperkenalkan di negara-negara bagian Athena oleh *Clesthene*s pada tahun 508 sebelum masehi.

Secara umum, demokrasi terbagi menjadi dua bentuk, yaitu demokrasi secara langsung dan demokrasi perwakilan. Demokrasi langsung adalah sebuah bentuk demokrasi yang membuat setiap rakyat dari sebuah negara diberi hak memberikan suara atau pendapat dalam menentukan suatu keputusan. Pada sistem ini, setiap rakyat mewakili diriya sendiri untuk memilih suatu kebijakan sehingga mereka memiliki pengaruh langsung terhadap keadaan politik yang terjadi. Semakin berkembangnya era modern, bentuk demokrasi ini sudah dirasa sulit dilakukan karena besarnya tingkat populasi suatu negara, terutama di Indonesia yang memiliki populasi kependudukan yang sangat banyak. Demokrasi perwakilan adalah sebuah bentuk demokrasi dimana seluruh rakyat mendapatkan hal menyuarakan pendapat dengan memilih perwakilan dalam sebuah pemilihan umum.

Secara teoritis pemilihan umum dianggap merupakan tahap paling awal dari berbagai rangkaian kehidupan tata negara yang demokratis, sehingga pemilu merupakan motor penggerak mekanisme sistem politik Indonesia sampai sekarang pemilu masih dianggap sebagai suatu peristiwa kenegaraan yang penting, hal ini karena pemilu melibatkan seluruh rakyat secara langsung. Melalui pemilu, rakyat juga bisa menyampaikan keinginan dalam politik atau sistem kenegaraan.

Pemilu sebagai wujud demokrasi dan salah satu aspek yang penting untuk dilaksanakan secara demokratis, semua demokrasi modern melaksanakan pemilihan, namun tidak semua pemilihan adalah demokratis. Karena pemilihan secara demokratis bukan sekedar lambing, melainkan pemilihan yang harus kompetitif,

berkala, inklusif (luas), dan definitif untuk menentukan pemerintah. Terdapat dua alasan mengapa pemilu menjadi *variable* penting dalam suatu negara, yakni:

1. Pemilu merupakan suatu mekanisme transfer kekuasaan politik secara damai, legitimasi kekuasaan seseorang atau partai politik tertentu tidak diperoleh dengan cara kekerasan. Namun, kemenangan terjadi karena suara mayoritas rakyat didapat melalui pemilu yang *fair*; dan
2. Demokrasi memberikan ruang kebebasan bagi individu, pemilu dalam konteks ini artinya konflik yang terjadi selama proses pemilu diselesaikan melalui lembaga-lembaga demokrasi.

Pemilu sebenarnya memiliki empat fungsi utama yang harus dilaksanakan, yaitu:

1. Pembentukan legitimasi penguasa dan pemerintah;
2. Pembentukan perwakilan politik rakyat;
3. Sirkulasi elite penguasa;
4. Pendidikan formal.

Dalam pelaksanaannya pemilu memiliki lima tujuan yang harus dilaksanakan, yaitu:

1. Pemilu sebagai implementasi kedaulatan rakyat

Kedaulatan terletak di tangan rakyat, hal ini karena rakyat yang berdaulat tidak bisa memerintah secara langsung, dengan pemilu rakyat dapat menentukan wakil-wakilnya dan para wakil terpilih juga akan menentukan siapa yang akan memegang tampuk pemerintahan.

2. Pemilu sebagai sarana membentuk perwakilan politik

Melalui pemilu, rakyat dapat memilih wakil-wakil yang dipercaya untuk menyalurkan aspirasi dan kepentingannya, semakin tinggi kualitas pemilu, semakin baik pula kualitas para wakil rakyat yang bisa terpilih dalam lembaga perwakilan rakyat.

3. Pemilu sebagai sarana penggantian pemimpin secara konstitusional

Pemilu bisa mengukuhkan pemerintahan yang sedang berjalan atau untuk mewujudkan reformasi pemerintahan.

4. Pemilu sebagai sarana pemimpin politik memperoleh legitimasi

Pemberian suara para pemilih dalam pemilu pada dasarnya merupakan pemberian mandat rakyat kepada pemimpin yang dipilih untuk menjalankan roda pemerintahan.

5. Pemilu sebagai sarana partisipasi politik masyarakat

Melalui pemilu rakyat secara langsung dapat menetapkan kebijakan publik melalui dukungannya kepada kontestan yang memiliki program aspiratif. Kontestan yang menang karena didukung rakyat harus merealisasikan janji-janji ketika memegang tampuk pemerintahan.

Secara singkat, tujuan pemilu adalah untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan baik eksekutif maupun legislatif, serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sesuai UUD 1945.⁴

Persoalan yang selanjutnya muncul saat Pemilu adalah persoalan cuti bagi calon Kepala Daerah, ketentuan UU Pilkada yang mengharuskan pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah (sebagai jabatan politik) oleh calon petahana harus cuti kampanye, sementara bagi seseorang yang menduduki jabatan publik yang lain diharuskan mundur, UU Pilkada telah memberi keistimewaan (*privilege*) bagi calon petahana. Apakah keistimewaan ini tidak bertentangan dengan prinsip keadilan dan perlakuan yang sama berdasarkan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan, “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*”?

Keistimewaan calon petahana demikian perlu diuji berdasarkan ukuran ketidakadilan dan perlakuan berbeda (*unequal treatment*) apabila terjadi sebuah norma memberikan “perlakuan yang sama atas hal yang berbeda” atau sebaliknya memberikan “perlakuan yang berbeda atas hal yang sama”. Menurut saya, dari sisi potensi penyalahgunaan kekuasaan, antara calon petahana dengan anggota legislatif, PNS (ASN), anggota TNI, anggota Polri, dan pegawai BUMN/BUMD memiliki potensi yang sama untuk menyalahgunakan kekuasaannya seandainya mereka tidak melepas jabatan ketika berkompetisi dalam pilkada.

⁴ Serafica Gischa. *Pengertian pemilu serta alasan fungsi asas dan tujuan pemilu di Indonesia*. <https://www.google.com/amp/s/amp.kompas.com/skola/read/2020/01/15/pemilu-pengertian-alasan-fungsi-asas-dan-tujuan> : diakses tanggal 7 Desember 2020 pukul 21.48.

Bahkan, potensi penyalahgunaan kekuasaan jauh lebih besar dilakukan oleh calon kepala daerah yang masih memegang kekuasaan di daerahnya. Potensi lebih besar juga dilakukan calon petahana yang mencalonkan kembali di daerahnya dibandingkan mencalonkan kembali pada daerah yang lain, namun justru keharusan mundur hanya untuk kepala daerah yang maju di daerah lain.

Putusan-putusan MK mengenai sengketa pilkada membuktikan bahwa pelanggaran terstruktur, sistematis, dan masif dilakukan petahana (di daerahnya) dengan melakukan politisasi anggaran, memobilisasi PNS, memanfaatkan fasilitas dan jabatan, melakukan politik uang, dan lain sebagainya.

Undang-Undang Pilkada juga memberikan “perlakuan yang sama atas hal yang berbeda” di mana calon petahana harus cuti, sedangkan kepala daerah yang hanya mengikuti kampanye atau menjadi anggota tim kampanye pasangan calon tertentu yang notabene bukan peserta Pilkada harus melakukan hal yang sama. Padahal, antara peserta pilkada dengan hanya sebatas (ikut) kampanye tentu tidak dapat disetarakan. Semestinya kewajiban bagi calon petahana lebih berat, bukan sebaliknya. Dengan demikian, keharusan sama dengan kedudukan berbeda merupakan ketidakadilan dan perlakuan berbeda yang tidak dapat dibenarkan.

Harus dipertimbangkan juga kedudukan calon petahana sebagai kepala daerah merupakan pelaksana tugas rutin pemerintahan. Dibandingkan para anggota legislatif yang tugasnya bersifat kolektif-kolegial, MK menganggap kinerja mereka akan terganggu jika tidak melepas jabatannya. Maka, lebih sangat mengganggu lagi apabila calon petahana sebagai pemimpin eksekutif tunggal di daerah yang melaksanakan tugas rutin tidak mengundurkan diri.

Karenanya, keistimewaan tidak diharuskan mundur atau berhenti hanya layak diberikan kepada seorang presiden yang mencalonkan kembali dalam kompetisi pilpres. Hal ini mempertimbangkan kedudukan presiden sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara di mana keamanan negara sebagai hal yang sangat penting sehingga tidak boleh terjadi adanya kekosongan kekuasaan dalam negara. Meskipun demikian, pembatasan-pembatasan bagi presiden petahana untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan tetap diperlukan.

Akhirnya, apabila MK konsisten dan menjaga kesinambungan putusannya, lembaga peradilan tata negara ini diperkirakan akan memutuskan bahwa calon kepala daerah dan wakil kepala daerah petahana diharuskan mengajukan pengunduran diri sejak ditetapkan sebagai pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Komisi Pemilihan Umum sebagaimana jabatan-jabatan publik lain, bukan sekadar cuti kampanye. Tetapi semuanya berpulang kepada MK sebagai pengambil keputusan.

Berdasarkan uraian diatas maka penelitian ini akan membahas dengan judul Berjudul “Analisis Yuridis Persoalan Cuti Bagi Anggota Legislatif Dan Eksekutif Dalam Pemilihan Kepala Daerah”.

PEMBAHASAN

A. Sejarah Pemilu

Demokrasi di Indonesia sudah melakukan pesta demokrasi atau pemilu sebanyak 12 kali, yakni pada tahun 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009, 2014 dan 2019. Ternyata pemilu pada awalnya dilakukan untuk mencari anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Sedangkan untuk presiden pada awalnya dipilih oleh MPR.⁵

Pemilu tahun 1955 merupakan pemilu yang pertama dalam sejarah bangsa Indonesia. Waktu itu Republik Indonesia berusia 10 tahun, pemilu yang diadakan sebanyak dua kali, yaitu pertama pada tanggal 29 September 1955 untuk memilih anggota DPR, dan kedua pada tanggal 15 Desember 1955 untuk memilih anggota Konstituante. Hal ini sesuai dengan UU No. 7 Tahun 1953.

Namun sangat disayangkan, kisah sukses pemilu 1955 akhirnya tidak bisa dilanjutkan dan hanya menjadi catatan emas sejarah, pemilu pertama itu tidak berlanjut dengan pemilu kedua lima tahun berikutnya, meskipun tahun 1958 pejabat Indonesia Soekarno sudah melantik Panitia Pemilihan Indonesia II. Yang terjadi kemudian adalah berubahnya format politik dengan keluarnya Dekrit

⁵ Mochammad Febriansyah. *Menjelaskan Sejarah Pemilihan Umum di Indonesia*. http://diklikaja.com/smartblog/101_sejarah-pemilu-di-indonesia.html_page_1 : diakses tanggal 4 Desember 2020 pukul 11.00.

Presiden 5 Juli 1959, sebuah keputusan presiden untuk membubarkan Konstituante dan pernyataan kembali ke UUD 1945.

Setelah kosong lebih dari 10 tahun, pemilu kembali diadakan pada tahun 1971, tepatnya pada masa orde baru. Pemilu ini diadakan pada tanggal 5 Juli 1971 yang bertujuan untuk memilih anggota DPR dengan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan stelsel datar. Pada pemilu kali ini, jumlah peserta adalah 9 partai politik, dan 1 organisasi masyarakat.

Pada tahun 1975, melalui UU No. 3 Tahun 1975 tentang partai politik dan golkar, diadakanlah fusi (penggabungan) partai-partai politik menjadi hanya dua partai politik yaitu (partai persatuan pembangunan dan (partai demokrasi Indonesia) dan satu golongan karya. Enam tahun kemudian, pemilu kembali dilaksanakan yakni pada tanggal 2 Mei 1977, pemilu kali ini diadakan untuk memilih anggota DPR RI, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Pada pemilu tahun ini terdapat 3 partai yang menjadi peserta, yakni partai persatuan pembangunan, partai golongan karya, dan partai demokrasi Indonesia.

Pemilu-pemilu berikutnya dilaksanakan pada tahun 1982, 1987, 1992, 1997 diselenggarakan di bawah pemerintahan presiden Soeharto, yang dilaksanakan dengan tujuan yang sama dan dengan jumlah partai yang sama. Ini adalah kebijakan khas pemerintahan orde baru, oleh karenanya pemilu ini sering dikenal dengan nama “pemilu orde baru”, pemenang dari pemilu pada periode ini selalu partai golongan karya. Pada periode orde baru ini diangkat asas pemilu “luber” yang merupakan singkatan dari langsung, umum, bebas, dan rahasia. Walaupun dilihat dari hasil dan tata pelaksanaannya penerapan asas ini layak untuk diragukan.

Setelah Presiden Soeharto dilengserkan dari kekuasaannya pada tanggal 21 Mei 1998 jabatan presiden digantikan oleh Wakil Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie, atas desakan publik pemilu yang baru atau dipercepat segera dilaksanakan. Memasuki era reformasi dan lengsernya era orde baru pemilu kembali diadakan pada 7 Juni 1999 untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Pada saat orde baru partai peserta pemilu

hanya tiga kemudian peserta pemilu tahun ini diikuti oleh 48 partai politik yang berasal dari berbagai elemen.

Era reformasi ini berkembang pula asas “jurdil” yang merupakan singkatan dari jujur dan adil. Jujur berarti harus dilaksanakan sesuai dengan aturan dan adil berarti tidak ada perlakuan istimewa ataupun diskriminasi terhadap peserta dan pemilih tertentu. Pemilu tahun 1999 merupakan pemilu pertama sejak zaman orde baru runtuh dan dimulailah era reformasi di Indonesia.

Pemilu tahun 2004 diadakan pada 5 April 2004 ini pertama kalinya pemilu benar-benar “dibuka” untuk umum, pada masa ini para peserta pemilu dipilih langsung oleh rakyat, termasuk presiden dan wakil presiden. Pemilu pada tahun ini diadakan 3 kali yakni pada tanggal 5 April 2004 untuk memilih DPR RI, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/kota, tanggal 5 Juli 2004 untuk pemilihan Presiden putaran I, dan pada tanggal 20 September 2004 untuk pemilihan Presiden putaran II, pemilu tahun 2004 dianggap sebagai tanda kemajuan dalam demokrasi Indonesia.

Pemilu tahun 2009 diadakan pada 8 Juli 2009 untuk pemilihan presiden dan wakil presiden kedua setelah pemilu tahun 2004, terdapat ketentuan baru yakni pasangan yang memperoleh suara lebih dari 50% dari jumlah suara dengan sedikitnya 20% suara di setiap provinsi yang tersebar lebih dari 50% jumlah Provinsi di Indonesia dinyatakan sebagai pemenang mutlak dalam pemilu dan tidak perlu diadakan pemilu putaran II. Peserta pemilu untuk menentukan anggota DPR, DPD, dan DPRD pada tahun ini diikuti oleh 44 partai politik yang terdiri dari 35 partai politik nasional dan 6 partai politik local Aceh.

Pemilu 2014 ini juga diadakan dua kali yakni pada tanggal 9 April 2014 untuk memilih anggota DPR RI, DPD, dan DPRD, terdapat 15 partai politik yang terdaftar sebagai peserta kemudian disusul pada tanggal 9 Juli 2014 untuk memilih Presiden dan wakil presiden. Pemilihan ini menjadi pemilihan presiden langsung ketiga di Indonesia.⁶

⁶ Syahril. *Sejarah Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Indonesia 2014*. https://id.m.Pemilihan_umum_Presiden_Indonesia_2014# : diakses tanggal 15 Desember 2020 pukul 09.35

Pemilu 2019 ini untuk pertama kalinya pemilihan presiden dan wakil presiden dan pemilihan para anggota Legislatif dilakukan serentak yang diadakan pada tanggal 17 April 2019. Terdapat 16 partai yang mempertarungkan para calonnya, ditambah 4 partai daerah yang khusus bertarung di Aceh. Pemilu ini sangat membingungkan masyarakat karena diadakan serentak.

Keluhan-keluhan utama tentang kualitas demokrasi di masa pemerintahan Orde Baru antara lain dialamatkan pada penyelenggaraan pemilu yang intimidatif dan penuh kecurangan. Sebaliknya, kebanggaan pada era reformasi pun senantiasa direfleksikan pada kemampuan bangsa kita untuk menyelenggarakan pemilu multi-partai yang bebas, jujur, dan adil semenjak tahun 1999. Meskipun demikian, pemilu di Indonesia tak selalu mudah dipahami oleh publik umumnya dan para pemilih khususnya, regulasi yang senantiasa berubah-ubah memberikan kontribusi sangat besar terhadap munculnya kebingungan akan sistem dan tata cara pemilu di Indonesia.

Selain karena kesalahan cara pandang dan perilaku orang atau manusia, keterpurukan suatu negara juga dapat disebabkan oleh pihak pemerintah antara lain adalah:

1. Kegagalan dalam memilih model pemerintahan;
2. Kegagalan pemerintahan dalam memainkan peran sebagai penjaga kepentingan bersama;
3. Kegagalan pemerintah dalam membangun suatu penyelenggaraan pemerintah yang baik;
4. Terjadinya penyimpangan dan penyelewengan terhadap berbagai ketentuan formal dibidang politik.⁷

B. Pemilihan Kepala Daerah

⁷ S Lanang Perbawa. *Catatan sejarah pemilu yang diselenggarakan di Indonesia*. <https://news.detik.com/kolom/d-2639982/catatan-pemilu-presiden-2014> page 1 : diakses tanggal 8 Desember 2020 pukul 13.00.

Hasil amandemen Undang – Undang Dasar 1945 telah membawa perubahan besar pada sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu perubahan itu terkait dengan pengisian jabatan kepala daerah. Pasal 18 ayat 4 UU tahun 1945 menyatakan bahwa “*Gubernur, Bupati dan Wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.*” Frasa “dipilih secara demokratis” bersifat luas, sehingga mencakup pengertian pemilihan kepala daerah langsung oleh rakyat ataupun oleh DPRD seperti yang pada umumnya pernah dipraktikkan di daerah-daerah berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebelum diberlakukannya undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Namun sejak Juni 2005 Indonesia menganut system pemilihan Kepala Daerah secara langsung.

Pada dasarnya daerah merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini berkaitan dengan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang seharusnya sinkron dengan pemilihan presiden dan wakil presiden, yaitu pemilihan secara langsung.

Menurut Rozali Abdullah, beberapa alasan mengapa diharuskan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung,⁸ adalah:

1. Mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat

Warga masyarakat di daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari warga masyarakat Indonesia secara keseluruhan, yang mereka juga berhak atas kedaulatan yang merupakan hak asasi mereka, yang hak tersebut dijamin dalam konstitusi kita Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Oleh karena itu, warga masyarakat di daerah, berdasarkan kedaulatan yang

⁸ . Eko Prasjo, Irfan Ridwan Maksum, dan Teguh Kurniawan, *Desentralisasi & Pemerintahan daerah: Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*, 2006, hlm 40

mereka punya, diberikan hak untuk menentukan nasib daerahnya masing-masing, antara lain dengan memilih Kepala Daerah secara langsung.

2. Legitimasi yang sama antar Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dengan DPRD

Sejak Pemilu legislatif 5 april 2004, anggota DPRD dipilih secara langsung oleh rakyat melalui sistem proporsional dengan daftar calon terbuka. Apabila Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tetap dipilih oleh DPRD, bukan dipilih langsung oleh rakyat, maka tingkat legitimasi yang dimiliki DPRD jauh lebih tinggi dari tingkat legitimasi yang dimiliki oleh Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

3. Kedudukan yang sejajar antara Kepala Daerah dan wakil daerah dengan DPRD

Pasal 16 (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa DPRD, sebagai Badan Legislatif Daerah, berkedudukan sejajar dan menjadi mitra pemerintah daerah. Sementara itu, menurut Pasal 34 (1) UU No. 22 Tahun 1999 Kepala Daerah dipilih oleh DPRD dan menurut pasal 32 ayat 2 jo pasal 32 ayat 3 UU No.22 Tahun 1999, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD. Logikanya apabila Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD maka kedudukan DPRD lebih tinggi daripada Kepala Daerah. Oleh karena itu, untuk memberikan mitra sejajar dan kedudukan sejajar antar Kepala Daerah dan DPRD maka keduanya harus sama-sama dipilih oleh rakyat.

4. Undang-Undang Noomor 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD

Dalam Undang-Undang diatas, kewenangan DPRD untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sudah dicabut.

5. Mencegah politik uang

Sering kita mendengar isu politik uang dalam proses pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh DPRD. Masalah politik uang ini terjadi karena begitu besarnya wewenang yang dimiliki oleh DPRD dalam

proses pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Oleh karena itu, apabila dilakukan pemilihan Kepala Daerah secara langsung kemungkinan terjadinya politik uang bisa dicegah atau setidaknya dikurangi.

Pemilihan kepala daerah (Pilkada atau Pemilukada) dilakukan secara langsung oleh penduduk daerah administratif setempat yang memenuhi syarat. Pemilihan kepala daerah dilakukan satu paket bersama dengan wakil kepala daerah.

Sebelum tahun 2005, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat Pilkada. Pilkada pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni 2005.

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, pilkada dimasukkan dalam rezim pemilu, sehingga secara resmi bernama Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat Pemilukada. Pemilihan kepala daerah pertama yang diselenggarakan berdasarkan undang-undang ini adalah Pilkada DKI Jakarta 2007. Pada tahun 2011, terbit undang-undang baru mengenai penyelenggara pemilihan umum yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Di dalam undang-undang ini, istilah yang digunakan adalah Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota.

Pada tahun 2014, DPR-RI kembali mengangkat isu krusial terkait pemilihan kepala daerah secara langsung. Sidang Paripurna DRI RI pada tanggal 24 September 2014 memutuskan bahwa Pemilihan Kepala Daerah dikembalikan secara tidak langsung, atau kembali dipilih oleh DPRD. Putusan Pemilihan kepala daerah tidak langsung didukung oleh 226 anggota DPR-RI yang terdiri Fraksi Partai Golkar berjumlah 73 orang, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS) berjumlah 55 orang, Fraksi Partai Amanat Nasional (PAN) berjumlah 44 orang, dan Fraksi Partai Gerindra berjumlah 32 orang.

Keputusan ini telah menyebabkan beberapa pihak kecewa. Keputusan ini dinilai sebagai langkah mundur di bidang "pembangunan" demokrasi, sehingga masih dicarikan cara untuk menggagalkan keputusan itu melalui uji materi ke MK. Bagi sebagian pihak yang lain, Pemilukada tidak langsung atau langsung dinilai sama saja. Tetapi satu hal prinsip yang harus digarisbawahi (walaupun dalam pelaksanaan Pemilukada tidak langsung nanti ternyata menyenangkan rakyat) adalah: Pertama, Pemilukada tidak langsung menyebabkan hak pilih rakyat hilang. Kedua, Pemilukada tidak langsung menyebabkan anggota DPRD mendapat dua hak sekaligus, yakni hak pilih dan hak legislasi. Padahal jika Pemilukada secara langsung, tidak menyebabkan hak pilih anggota DPRD (sebagai warga negara) hak pilihnya tetap ada

Pemilu menurut Pasal 1 ayat 1 UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang mengatur bahwa pemilihan umum yang selanjutnya disebut pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih Presiden/Wakil Presiden dan anggota DPR, DPD, DPRD yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kemudian kata serentak dalam KBBI mengandung arti bersama-sama tentang gerakan dan waktunya. Kata serentak juga sering digunakan untuk menggambarkan suatu kerja yang dilaksanakan secara bersama-sama dalam waktu yang sama. Berdasarkan pengertian dan pengaturan konsep dimaksud dapat dipahami bahwa pengertian pemungutan suara pemilu dilaksanakan secara serentak adalah pemungutan suara pemilu tahun 2019 dilaksanakan secara bersama-sama atau hari, tanggal, dan waktunya bersamaan atau serentak.

Selanjutnya dalam sejarah pemilu tahun 2019 terselenggara dengan aman, tertib, lancar, sesuai dengan jadwal, tahapan, dan program yang telah disusun, terkait dengan desain dan sistem pemilu serentak yang telah dilaksanakan KPU selaku pelaksana sepenuhnya akan menjalankan apa yang menjadi amanat Undang-Undang.⁹ Kendati demikian KPU meanggap perlu

⁹ Hasyim asyari. *Menyampaikan pandangan mengenai pemilu serentak dalam sidang lanjutan*. <https://mkri.id/index.php/page/web.Berita.2> : diakses tanggal 6 Desember 2020 pukul 13.00.

dilakukan evaluasi terhadap pelaksanaan Pemilu tahun 2019, KPU berpandangan evaluasi perbaikan tersebut terutama bertumpu pada hal yang bersifat teknis atau tata kelola pemilu. Aspek teknis atau tata kelola pemilu tersebut penting di evaluasi, terutama pada tahapan penghitungan dan rekapitulasi. Penghitungan dan rekapitulasi hasil penghitungan suara merupakan aspek teknik yang memiliki beban yang cukup berat, selain karena banyaknya jenis formulir yang digunakan, juga limitasi atau batas waktu yang tersedia bagi penyelenggara untuk melakukan perhitungan maupun rekapitulasi hasil perolehan suara.

Ketua Badan Pengawas Pemilu Abhan menyampaikan bahwa perlu dilakukan penelitian mengenai dampak pelaksanaan pemungutan suara serentak terhadap proses pemilu, penyelenggara pemilu, hingga pemangku kepentingan lainnya, seperti pemantau pemilu maupun masyarakat sebagai pemilih.¹⁰ Selain itu dilakukan kerja sama antara penyelenggara pemilu dan kementerian atau lembaga terkait untuk membantu menyediakan sarana dan prasarana, seperti jalur transportasi atau alat transportasi yang dapat mempermudah akses distribusi logistik pemilu ke daerah-daerah yang sulit dijangkau. Selain itu perlunya persiapan yang lebih baik dalam pelaksanaan pemilu, termasuk peningkatan kapasitas pengetahuan kepemiluan kepada penyelenggara pemilu dalam pelaksanaan pemilu sehingga masyarakat mau bergabung dengan menjadi jajaran penyelenggara pemilu khususnya pada tingkatan kecamatan hingga tingkat TPS, termasuk pendidikan politik kepada masyarakat yang berada di daerah yang sulit dijangkau.

“Menurut Mahkamah Konstitusi, Pemilu serentak dapat pula mengurangi pemborosan waktu dan menekan konflik atau gesekan horizontal di masyarakat pada masa-masa pemilu. MK juga menyakini bahwa pemilu serentak akan membuat proses pesta demokrasi menjadi lebih bersih dari kepentingan-kepentingan tertentu terkait lobi-lobi atau negosiasi politik dan tawar-menawar (*bargaining*) politik yang bersifat taktis demi kepentingan sesaat yang dilakukan

¹⁰ *Ibid*, hlm. 25.

oleh partai-partai politik sebelum menentukan pasangan capres-cawapres yang bakal diusung.”¹¹

Biaya penyelenggaraan pemilu 2019 ini dianggarkan sebesar 24,8 Triliun Rupiah, meningkat sekitar 700 Milyar Rupiah dibandingkan pemilu 2014 yang diselenggarakan dengan biaya 24,1 Triliun. Namun pemilu tahun 2014 hanya pemilu legislatif. Kali ini dilangsungkan serentak dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Diantara 16 partai yang bertarung, terdapat empat partai baru, yakni Partai Solidaritas Indonesia (PSI), Partai Berkarya, Partai Garuda, dan Perindo. Dari 16 partai, hanya dua yang dipimpin perempuan. Yakni partai baru PSI yang dipimpin Grace Nathalie, sejak didirikan pada 2014 dan partai PDI-P yang dipimpin Megawati Soekarno Puteri sejak 1999.

Calon-calon yang akan dipilih kali ini, sepasang Presiden dan Wakil Presiden, 575 anggota DPR RI, 136 anggota DPD, 2.207 anggota DPR Provinsi dan 17.610 anggota DPRD Kota/Kabupaten. Terdapat 16 partai yang mempertarungkan para calonnya, plus empat partai daerah yang khusus bertarung di Aceh. Pemilihan suara ini memiliki lima jenis warna dengan masing-masing fungsinya, yaitu :

1. Abu-abu kertas suara untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden;
2. Kuning kertas suara untuk memilih anggota DPR RI;
3. Merah kertas suara untuk memilih anggota DPD RI;
4. Biru kertas suara untuk memilih anggota DPRD Provinsi; dan
5. Hijau kertas suara untuk memilih DPRD Kota/Kabupaten.¹²

Indonesia berharap agar pemilu serentak 2019 bisa berjalan aman dan lancar, karena itu harus dilakukan sosialisasi mulai dari Presiden, kepala desa, hingga RT/RW. Pemilu serentak 2019 merupakan salah satu pilar demokrasi,

¹¹ Iswara N Raditya. *Pilpres 2019 dan Sejarah pemilu serentak pertama di Indonesia*. <https://www.google.com/amp/s/amp.tirto.id/pilpres-2019-sejarah-pemilu-serentak-pertama-di-indonesia> : diakses tanggal 6 Desember 2020 pukul 13.45.

¹² Eko Siswono Toyudho. *Tahapan formal pemilu serentak 2019 pilpres dan pileg di Indonesia*. <https://www.google.com/amp/s/www.bbc.com/indonesia/indonesia> : diakses tanggal 7 Desember 2020 pukul 14.20.

karena itu diperlukan upaya untuk meningkatkan kualitas pemilu agar dapat mencapai sasaran yang lebih substansial.

Tjahjo Kumolo juga mengatakan bahwa : berdasarkan Pasal 4 UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, jelas bahwa pemilu harus dilaksanakan berdasarkan prinsip asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Kami sangat percaya pada KPU dengan jajarannya yang punya kewenangan penuh mampu melaksanakan pemilu serentak 2019 dengan baik.¹³

Dinamika regulasi pemilu perlu menjadi perhatian. Sebelum ada UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dan UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu DPR RI, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kota/Kabupaten dan saat ini UU tersebut digabung menjadi satu yaitu UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Selain itu, Tjahjo juga menyampaikan peran dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang memiliki kewajiban memberikan bantuan dan memfasilitasi untuk penyelenggaraan pemilu berdasarkan Pasal 434 UU nomor 7 Tahun 2017, selain itu diperlukan persamaan pemahaman kepentingan pemilu yang ada.¹⁴

C. Implikasi Hukum Terhadap Anggota Legislatif dan Eksekutif dalam Calon Pemilihan Kepala Daerah Terkait Persoalan Cuti bagi Anggota Legislatif dan Eksekutif

Pengaturan soal cuti dan larangan bagi pejabat negara yang ikut kegiatan kampanye terdapat dalam UU No. 7 Tahun 2017 Pasal 281 Tentang Pemilu:

1. Kampanye pemilu yang mengikutsertakan Presiden, Wakil Presiden, Menteri, Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota harus memenuhi ketentuan:

¹³ Samuel Febrianto. *Sosialisasi Pemilu serentak 2019 mulai dari Presiden sampai Ketua RT/RW*. <https://www.google.com/amp/s/m.tribunnews.com/amp/nasional/2018/11/18/> : diakses tanggal 8 Desember pukul 12.30.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 2.

- a. Tidak menggunakan fasilitas dalam jabatannya, kecuali fasilitas pengamanan bagi pejabat negara sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
 - b. Menjalani cuti diluar tanggungan negara.
2. Cuti dan jadwal cuti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Huruf b dilaksanakan dengan memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggaraan negara dan penyelenggaraan pemerintahan daerah.
 3. Ketentuan lebih lanjut mengenai keikutsertaan pejabat negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan KPU.

Para pejabat negara yang menjadi kubu petahana tidak boleh menggunakan fasilitas jabatannya saat kampanye. Tetapi, mereka boleh menggunakan fasilitas pengamanan yang melekat. Jadwal cuti yang hendak ditentukan harus memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggaraan negara dan Pemerintah Daerah.

Khusus untuk capres atau cawapres petahana, ketentuan soal pelaksanaan kampanye tercantum di Pasal 301 UU Pemilu. Pasal tersebut menyebut capres dan cawapres petahana harus tetap memperhatikan pelaksanaan tugas dan kewajiban sebagai Presiden atau Wapres selama menjalani kampanye. UU pemilu juga telah mengatur detail mengenai fasilitas negara apa saja yang tidak boleh digunakan pejabat negara dalam kampanye, pengaturan itu terdapat di dalam Pasal 304 UU pemilu. Presiden, Wapres, pejabat negara, dan pejabat daerah dilarang menggunakan sarana mobilitas, kantor, sarana perkantoran, rumah jabatan, dan fasilitas lain yang dibiayai APBN atau APBD. Pengaturan lebih detail mengenai hak Presiden dan Wapres berkampanye diatur dalam Peraturan KPU (PKPU) Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kampanye.

Komisioner KPU RI Wahyu Setiawan telah menjelaskan bahwa mekanisme cuti bagi petahana di pemilu secara nasional berbeda dengan saat Pilkada. Ketika Pilkada, calon kepala daerah petahana wajib cuti sepanjang masa

kampanye. Namun, dalam Pemilu secara nasional, capres atau cawapres petahana hanya diwajibkan cuti saat hendak berkampanye.¹⁵

Aturan mengenai kewajiban pejabat negara untuk cuti saat berkampanye tertuang dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang pemilu. Didalam Pasal 302 ayat (1) mengatakan, Menteri sebagai anggota tim kampanye dan/atau pelaksana kampanye sebagaimana dimaksud dalam:

“Pasal 299 ayat (3) huruf b dan huruf c dapat diberikan cuti, sementara Pasal 303 ayat (1) menyebut, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati, dan Wakil Bupati, atau Walikota dan Wakil Walikota sebagai anggota tim kampanye dan/atau pelaksana kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 229 ayat (3) huruf b dan huruf c dapat diberikan cuti. Menurut UU cuti diberikan maksimal 1 hari dalam 1 minggu kerja.”¹⁶

Berbeda hal nya dengan anggota legislatif, pemerintah menilai pengaturan pengunduran diri jabatan legislatif untuk maju dalam pemilihan kepala daerah bukan maslaah konstitusionalitas norma, melainkan pelaksanaan dari norma hukum. Karena itu, norma syarat mengundurkan diri dari jabatan anggota legislatif jika ingin mengikuti peserta pilkada.

Didik mengatakan penyelenggaraan pemilu termasuk pilkada merupakan wujud pelaksanaan sistem demokrasi tidak langsung, dimana setiap warga negara Indonesia berhak mengikuti atau menjadi peserta pemilihan kepala daerah selama memenuhi syarat sebagaimana diatur Pasal 7 ayat (1) UU Pilkada.¹⁷ Bagi pemerintah, jika mengacu pada ketentuan tersebut, maka anggota DPR, DPD dan DPRD dapat menjadi peserta pilkada.

¹⁵ Lalu Rahadian. *Melihat Aturan Cuti Kampanye bagi Jokowi di Pemilu 2019*. <https://www.google.com/amp/s/m.bisnis.com/amp/read/melihat-aturan-cuti-kampanye-bagi-jokowi-di-pemilu-2019> : diakses tanggal 12 Desember 2020 pukul 18.50.

¹⁶ Fitria Chusna Farisa. *Jika Tak Cuti Saat Kampanye Pejabat Negara Disanksi*. <https://m.hukumonline.com/berita/baca/ahli--aturan-pengunduran-diri-anggota-legislatif-ikut-pilkada-diskriminatif> : diakses tanggal 13 Desember 2020 pukul 14.55.

¹⁷ Fitria Chusna Farisa. *Syarat Anggota Legislatif Harus Mundur saat Mencalonkan Diri di Pilkada*. <https://www.google.com/amp/s/amp.kompas.com/nasional/read/2020/07/06/> : diakses tanggal 13 Desember 2020 pukul 12.48.

Apabila memperhatikan filosofi wakil rakyat, dapat diartikan seorang yang ditunjuk dan dipercaya sebagai anggota legislatif mewakili beberapa warga negara yang memilihnya bertanggung jawab atas amanah itu hingga masa akhir jabatan. Untuk itu, apabila anggota DPR, DPD, dan DPRD mengundurkan diri dari jabatannya maka konstituen yang memilihnya kehilangan wakil yang dipercaya untuk menampung dan menyampaikan aspirasi mereka. Jabatan merupakan amanah yang harus dipertanggungjawabkan hingga jabatan tersebut selesai. Anggota legislatif yang belum menyelesaikan amanah dari rakyatnya apakah berhak melanjutkan pemilihan jabatan kepala daerah mengenai amanah sebelumnya yang belum diselesaikan.

Anggota DPR/DPD/DPRD yang ditetapkan sebagai calon kepala daerah pada Pilkada seharusnya tak perlu mundur dari jabatannya. Sebagaimana kepala daerah yang maju sebagai petahana, anggota DPR/DPD/DPRD yang telah ditetapkan sebagai calon kepala daerah sebaiknya dibolehkan cuti di luar tanggungan negara saat masa kampanye. Jika dibandingkan dengan kepala daerah petahana, anggota legislatif justru tidak punya kekuasaan atas massa, wilayah, ataupun anggota daerah pemilihan. Sementara, dengan wewenangnya yang bisa memobilisasi pegawai di daerah, kepala daerah yang hendak mencalonkan diri kembali justru tidak diharuskan mundur. Pengaturan mengenai anggota DPR dan DPRD yang diharuskan mengundurkan diri ketika ditetapkan menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam Pilkada menjadi tidak setara dengan pengaturan bagi petahana yang hanya menjalankan cuti di luar tanggungan negara selama masa kampanye, seandainya anggota DPR/DPD/DPRD mundur namun kemudian tak terpilih sebagai kepala daerah, akan menyebabkan hilangnya figur yang matang di legislatif. Penggantian antarwaktu (PAW) anggota legislatif dinilai tak cukup menggantikan anggota DPR yang mundur, karena kemampuan pengganti yang berbeda. Untuk itu anggota DPR dan DPRD tidak perlu mundur ketika mengajukan diri dalam kontestasi Pilkada. Karena penggantinya belum tentu layak, belum tentu dapat menggantikan aspirasi-aspirasi rakyat yang selama ini telah disalurkan melalui anggota DPR terpilih. Syarat untuk mundur bagi anggota legislatif yang

ditetapkan sebagai calon kepala daerah juga tak diatur dalam Undang-undang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3). Ketentuan tersebut hanya tertuang dalam UU Pilkada. Padahal, ketika UU itu masih dibahas di DPR, hampir semua fraksi di DPR RI sepakat bahwa anggota legislatif tak perlu mundur jika ditetapkan sebagai calon kandidat Pilkada. Namun demikian, para legislator terpaksa menyetujui keinginan pemerintah. Pasal ketentuan mundurnya anggota DPR ini, itu dari awal sampai mau diputusnya undang-undang itu, masih alot terus sampai akhirnya kami dipaksa karena fraksi diperintahkan untuk ikuti yang ada di pemerintah, tapi suasana kebatinannya, semuanya ini adalah menolak. tersebut bertentangan dengan asas kesamaan kedudukan warga negara yang diatur UUD 1945.

Ketentuan syarat anggota DPR, DPD, DPRD mengundurkan diri sejak ditetapkan sebagai calon kepala daerah yang dimuat didalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, kembali digugat ke Mahkamah Konstitusi. “Penggugat adalah anggota DPR Anwar Hafid serta anggota DPRD Sumatera Barat Arkadius Dt. Intan Bano, keduanya menilai bahwa syarat pengunduran diri dalam Pasal 7 ayat (2) UU Pilkada tersebut bertentangan dengan asas kesamaan kedudukan warga negara yang diatur UUD 1945.”¹⁸

Penggugat membandingkan dengan calon petahana yang hanya wajib cuti saat kampanye ketika telah ditetapkan sebagai calon kepala daerah, penggugat juga membandingkan syarat pengunduran diri dengan menteri yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah. Menurut penggugat, jabatan legislatif dapat disamakan dengan jabatan menteri, karena eksistensi anggota legislatif sangat bergantung pada partai politik. Penggugat juga beranggapan bahwa tanpa mengundurkan diri sekalipun, anggota legislatif yang ditetapkan sebagai calon kepala daerah tak dapat menguntungkan diri sendiri dengan memanfaatkan jabatan, sebab kekuasaan legislatif tidak memiliki jaringan birokrasi yang dapat dijadikan strategi kemenangan. Apalagi, keputusan legislatif tidak bersifat perorangan, melainkan kolektif.

¹⁸ Tempo. *Meski Bisa Digugat, DPR Tetap Sahkan Revisi UU Pilkada*. <https://www.google.com/amp/s/nasional.tempo.co/amp/776358/meski-bisa-digugat-dpr-tetap-sahkan-revisi-uu-pilkada> : diakses tanggal 18 Desember 2020 pukul 12.03.

Dalam putusan MK, menegaskan bahwa setiap anggota DPR, DPD, dan DPRD harus mengundurkan diri sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pilkada. Menurut MK, aturan itu secara jelas dinyatakan dalam pasal yang digugat. Pasal tersebut mengatur mengenai ketentuan pengunduran diri anggota legislatif saat mendaftar sebagai calon peserta Pilkada.¹⁹ Selain itu, ada potensi kondisi anggota DPR, DPD, dan DPRD yang mengikuti Pilkada memanfaatkan jabatannya dan mengganggu proses kerja jika tidak mengundurkan diri.

Sebaliknya, Perludem menilai aturan pengunduran diri anggota legislatif untuk ikut pilkada bentuk pembatasan hak politik yang sama sekali tidak bertentangan dengan konstitusi sesuai Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 ayat (3), Pasal 28H ayat (2) UUD 1945. Aturan pengunduran diri anggota legislatif untuk maju dalam pemilihan Pilkada dinilai diskriminatif. Hal ini dapat dilihat dari aturan pemilihan Presiden tidak diharuskan mengundurkan diri ketika mencalonkan diri pada periode kedua. “Secara kekuasaan, seseorang presiden jika tidak mengundurkan diri atau setidaknya cuti dalam masa kontestasi pemilu maka berpotensi besar menggunakan kekuasaannya untuk memenangkan dirinya secara tidak sah dan melawan hukum.”²⁰

Penyelenggaraan Pilkada merupakan mekanisme demokratis agar rakyat dapat menentukan kepala daerah yang dapat memperjuangkan kepentingan-kepentingannya. Karena itu, penyelenggaraan pilkada merupakan sarana pemberian mandat dan legitimasi dari rakyat dengan harapan kepala daerah terpilih dapat memperjuangkan kepentingan rakyat.²¹

¹⁹ Fachria Audhia Hafiez. *Mahkamah Konstitusi Tolak Gugatan UU Pilkada*. <https://m.medcom.id/nasional/hukum/yNLG1x6K-mk-tolak-gugatan-uu-pilkada> : diakses tanggal 14 Desember pukul 18.00.

²⁰ Fadli Ramadhani. *Aturan Pengunduran Diri Anggota Legislatif Ikut Pilkada Diskriminatif*. <https://m.hukumonline.com/berita/baca/lt5f4f5b0e1323c/ahli--aturan-pengunduran-diri-anggota-legislatif-ikut-pilkada-diskriminatif/> : diakses tanggal 13 Desember 2020 pukul 14.01.

²¹ Aida Mardatillah. *Aturan Pengunduran Diri Anggota Legislatif IKut Pilkada Konstitusional*. <https://www.google.com/amp/s/m.bisnis.com/amp/read/20190306/15/896914/melihat-aturan-cuti-kampanye-bagi-jokowi-di-pemilu-2019> : diakses tanggal 12 Desember 2020 pukul 19.10.

PENUTUP

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan maka dapat disimpulkan: Bahwa mengenai mekanisme cuti bagi petahana di pemilu secara nasional berbeda dengan saat Pilkada. Ketika Pilkada, calon kepala daerah pertahanan wajib cuti sepanjang masa kampanye dan menurut UU cuti diberikan maksimal 1 hari dalam 1 minggu kerja, namun dalam pemilu secara nasional capres atau cawapres petahana hanya diwajibkan cuti saat hendak berkampanye dan harus tetap memperhatikan pelaksanaan tugas dan kewajiban sebagai Presiden atau Wapres selama menjalani kampanye. Berbeda dengan anggota legislatif, pemerintah menilai pengaturan pengunduran diri jabatan legislatif untuk maju dalam pemilihan kepala daerah bukan masalah konstitusionalitas norma, melainkan pelaksanaan dari norma hukum. Karena itu wajib mengundurkan diri dari jabatan anggota legislatif. Penyelenggaraan Pilkada merupakan mekanisme demokratis agar rakyat dapat menentukan kepala daerah yang dapat memperjuangkan kepentingan-kepentingannya.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1946 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah.

Literatur

Kansil.1968 Sejarah Perjuangan Pergerakan Kebangsaan Indonesia. Jakarta: Erlangga PT Pradnya Paramita.

Ardipandanto Aryojati. Permasalahan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Serentak Tahun 2019. Puslit BKD. Jakarta Pusat. 2019.

Grafika Sinar. Undang-Undang Pemilihan Umum (UU RI Nomor 7 Tahun 2017). Bandung. 2017. Hlm 321.

Faisal Harahap Ahmad. Analisis Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. 2019. Artikel dalam “ Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik”. Februari, Hlm 3.

Ardipanto Aryo. Permasalahan Penyelenggaraan Pemilu Serentak Tahun 2019. 2019. Artikel dalam “jurnal puslit BKD : jurnal hukum tata negara”. No.1. Vol 3. Juni. Hlm. 3.

Internet

Welianto Ari. Penerapan Pembagian Kekuasaan di Indonesia terdiri dari dua bagian.<https://www.kompas.com/skola/read/2020/03/26/180000169/pembagian-kekuasaan-di-indonesia> : diakses tanggal 5 Desember 2020 pukul 12.02.

Silontong. Pengertian pemilu. <https://www.silontong.com/2018/07/07/pengertian-pemilu/#> : diakses tanggal 2 Desember 2020 pukul 16.50.

Izata Sabilla Syahidah. Pengertian Istilah Demokrasi dan Sejarah Demokrasi. <https://m.dream.co.id/news/mengenal-istilah-demokrasi-pengertian-sejarah--200819> : diakses tanggal 2 Desember 2020 pukul 17.20.

Puspa Sari Haryanti. Perlu ada revisi undang-undang no 7 tahun 2017 tentang pemilu. <https://nasional.kompas.com/read/2019/04/25> : diakses tanggal 6 Desember 2020 pukul 13.26.

Humas. Penjelasan UU No.7 Tahun 2017 Tentang Pemilu. <https://setkab.go.id/inilah-undang-undang-nomor-7-tahun-2017-tentang-pemilihan-umum-1> : diakses tanggal 3 Desember 2020 pukul 11.41.

Gischa Serafica. Pengertian pemilu serta alasan fungsi asas dan tujuan pemilu di Indonesia.<https://www.google.com/amp/s/amp.kompas.com/skola/read/2020/01/15/pemilu-pengertian-alasan-fungsi-asas-dan-tujuan> : diakses tanggal 7 Desember 2020 pukul 21.48.

Mashabi Sania. Pelaksanaan pemilu 2019 dinilai masih banyak kekurangan. <https://m.merdeka.com/politik/pelaksanaan-pemilu-2019-dinilai-masih-banyak-kekurangan.html> : diakses tanggal 7 Desember 2020 pukul 22.00.

Febriansyah Mochammad. Menjelaskan Sejarah Pemilihan Umum di Indonesia. http://diklikaja.com/smartblog/101_sejarah-pemilu-di-indonesia.html : diakses tanggal 4 Desember 2020 pukul 11.00.

Lanang Perbawa S. Catatan sejarah pemilu yang diselenggarakan di Indonesia. <https://news.detik.com/kolom/d-2639982/catatan-pemilu-presiden-2014> : diakses tanggal 8 Desember 2020 pukul 13.00.

Asyari Hasyim. Menyampaikan pandangan mengenai pemilu serentak dalam sidang lanjutan. https://mkri.id/index.php.page_web.Berita : diakses tanggal 6 Desember 2020 pukul 13.00.

Raditya N Iswara. Pilpres 2019 dan Sejarah pemilu serentak pertama di Indonesia. <https://www.google.com/amp/s/amp.tirto.id/pilpres-2019-sejarah-pemilu-serentak-pertama-di-indonesia> : diakses tanggal 6 Desember 2020 pukul 13.45.

Siswono Toyudho Eko. Tahapan formal pemilu serentak 2019 pilpres dan pileg di Indonesia. <https://www.google.com/amp/s/www.bbc.com/indonesia/indonesia> : diakses tanggal 7 Desember 2020 pukul 14.20.

Febrianto Samuel. Sosialisasi Pemilu serentak 2019 mulai dari Presiden sampai Ketua RT/RW. <https://www.google.com/amp/s/m.tribunnews.com/amp/nasional/2018/11/18/> : diakses tanggal 8 Desember 2020 pukul 12.30.

Noortyani Rusma. Penjelasan faktor-faktor yang mempengaruhi perilaku pemilih. <https://kip.kapuaskab.go.id/berita/read/834/perilaku-pemilih> : diakses tanggal 7 Desember 2020 pukul 17.20.

Bisnis Medan. Hak dan Kewajiban yang perlu diketahui oleh pemilih yang berdaulat. <https://medanbisnisdaily.com/m/news/read/2018/01/06/332611/kpu-pemilih-punya-hak-dan-kewajiban-berdaulat> : diakses tanggal 7 Desember 2020 pukul 17.41.

Wahyullah. Syarat menjadi pemilih dalam pemilu serentak 2019 serta cara pendaftaran pemilih. <https://utusanpolitik.aman.or.id/2019/02/28/syarat-menjadi-pemilih-dalam-pemilu-2019> : diakses tanggal 7 Desember 2020 pukul 18.15

Ramadhan. Yang perlu disiapkan pemilih pemula dalam pemilu serentak 2019. <https://asumsi.co/post/yang-perlu-disiapkan-pemilih-pemula-sebelum-pemilu-2019> : diakses tanggal 7 Desember 2020 pukul 22.41.

- Raharja Jati Wasito. Karakter pemilih pemula dalam pemilu 2019 ditengah menguatnya konservatisme. <https://asumsi.co/post/yang-perlu-disiapkan-pemilih-pemula-sebelum-pemilu-2019> : diakses tanggal 7 Desember 2020 pukul 23.01.
- Wardi Robertus. KPU dinilai gagal dalam sosialisasi pemilu serentak 2019. <https://www.google.com/amp/s/www.beritasatu.com/amp/feri-awanhidayat/nasional/kpu-dinilai-gagal-dalam-sosialisasi-pemilu> : diakses tanggal 11 Desember 2020 pukul 20.24.
- Ayu Azanella Luthfia. Masalah Logistik Pemilu yang Masih Banyak Ditemukan. <https://regional.kompas.com/read/2019/04/17> : diakses tanggal 11 Desember 2020 pukul 20.48.
- Andhika. Pemilu Serentak 2019 Terlalu Rumit Pileg-Pilpres Harus Dipisah. <https://www.google.com/amp/s/m.bisnis.com/amp/read/20190419/15/913443/pemilu-serentak-2019-terlalu-rumit-pileg-pilpres-harus-dipisah> : diakses tanggal 13 Desember 2020 pukul 13.16.
- Indah Putri. Poin Penting Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dan Kelemahannya. <https://www.pengadaan.web.id/2019/03/undang-undang-pemilu> : diakses tanggal 11 Desember 2020 pukul 22.24.
- Paat Yustinus. Bawaslu Akui Ada Problem Regulasi dalam Menindak Politik Uang. <https://m.hukumonline.com/berita/baca/lt5f4f5b0e1323c/ahli--aturan-pengunduran-diri-anggota-legislatif-ikut-pilkada-diskriminatif/> : diakses tanggal 13 Desember 2020 pukul 14.41.
- Pradana Jaa. Wujudkan Keadilan Pemilu Pencegahan dan Penindakan Harus Sejalan. <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/wujudkan-keadilan-pemilu-afif-pencegahan-dan-penindakan-harus-sejalan> : diakses tanggal 13 Desember pukul 15.03.
- Yuridika Widya. Ada Subjek Hukum yang Dapat Lolos dari Jerat UU Pemilu. <https://m.hukumonline.com/berita/baca/lt5bbc2fd878fff/ada-subjek-hukum-yang-dapat-lolos-dari-jerat-uu-pemilu> : diakses tanggal 13 Desember 2020 pukul 15.18.
- Rahadian Lalu. Melihat Aturan Cuti Kampanye bagi Jokowi di Pemilu 2019. <https://www.google.com/amp/s/m.bisnis.com/amp/read/melihat-aturan-cuti-kampanye-bagi-jokowi-di-pemilu-2019> : Diakses tanggal 12 Desember 2020 pukul 18.50.

Chusna Farisa Fitria. Jika Tak Cuti Saat Kampanye Pejabat Negara Disanksi. <https://m.hukumonline.com/berita/baca/ahli--aturan-pengunduran-diri-anggota-legislatif-ikut-pilkada-diskriminatif/> : Diakses tanggal 13 Desember 2020 pukul 14.55.

Chusna Farisa Fitria. Syarat Anggota Legislatif Harus Mundur saat Mencalonkan Diridipilkada. <https://www.google.com/amp/s/amp.kompas.com/nasional/read/2020/07/06/19484291/> : diakses tanggal 13 Desember 2020 pukul 12.48.

Ramadhani Fadli. Aturan Pengunduran Diri Anggota Legislatif Ikut Pilkada Diskriminatif. <https://m.hukumonline.com/berita/baca/lt5f4f5b0e1323c/ahli--aturan-pengunduran-diri-anggota-legislatif-ikut-pilkada-diskriminatif/> : diakses tanggal 13 Desember 2020 pukul 14.01.

Mardatillah Aida. Aturan Pengunduran Diri Anggota Legislatif IKut Pilkada Konstitusional. <https://www.google.com/amp/s/m.bisnis.com/amp/read/20190306/15/896914/melihat-aturan-cuti-kampanye-bagi-jokowi-di-pemilu-2019> : diakses tanggal 12 Desember 2020 pukul 19.10.