
PERBEDAAN SYARAT ANGGOTA LEGISLATIF DAN PETAHANANA SEBAGAI CALON KEPALA DAERAH

Fajrian Noor Anugrah

E-mail: fajrian40@gmail.com, Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sultan Adam Banjarmasin

ABSTRACT

Different restrictions on rights and conditions that must be met to participate in regional elections for legislators and executive leaders where legislators must resign first as legislators while the executive leadership is only required to leave. This discrepancy issue has also been tested in the Constitutional Court as an attempt to remove the provisions of Article 7 paragraph (2) letter s of Law Number 10 of 2016 but was rejected by the Constitutional Court with Decision Number 22/PUU-XVIII/2020, which reads: "Declare in writing the resignation as members of the People's Representative Council, members of the Regional Representative Council, and members of the Regional People's Representative Council since they are determined as spouses of candidates for the election"; declare the Applicants' applications inadmissible and reject the Petitioners' applications in their entirety.

The purpose of this study is aimed at knowing To identify and analyze laws and regulations related to the Election of Governors, Regents and Mayors and to find out the extent to which these regulations regulate the Rights of DPRD Members as Candidates for Regional Heads;

The type of research used is normative research, research conducted by analyzing the substance / material of laws and regulations.

The results of the study show, that the implementation of the provisions of Article 7 paragraph (2) letter s of Law Number 10 of 2016 which requires members of the House of Representatives of the Republic of Indonesia hereinafter referred to as the House of Representatives of the Republic of Indonesia, members of the Regional Representative Council hereinafter referred to as DPD, and members of the Regional People's Representative Council hereinafter referred to as DPRD resign from their positions since they are determined as spouses of candidates for elections, in line with the 1945 Constitution. Although the provisions of Article 7 paragraph (2) point s result in differences in requirements between members of the legislature and the executive, namely regional heads who run again in regional head elections where the provisions only require leave as stipulated in Article 70 paragraph (3) Governor and Vice Governor, Regent and Vice Regent, Mayor and Vice Mayor, who run again in the same region, During the campaign period, he must meet the conditions of undergoing leave outside the state's responsibility and is prohibited from using facilities related to his position. The difference in this requirement is motivated by the difference in duties and obligations and authorities that have been determined by the Laws and Regulations between the executive and legislative institutions and the Restrictions as ordered by Article 28J of the 1945 Constitution with the form of conditions for legislative members who require to resign from their positions if they wish to become regional heads in the executive realm as stated in Law Number 10 of 2016 intended to: Prevent absolutism and abuse of power by the legislature both at the central and regional levels that have budgetary functions and supervisory functions. The author also found a void in arrangements related to administrative and criminal sanctions against the necessity of permits and prohibitions in the exercise of his right to participate in campaigning even though he did not run as a candidate for Regional Head.

Keywords: Differences, Legislature, Regional Head Elections

ABSTRAK

Perbedaan pembatasan hak dan syarat yang harus dipenuhi untuk ikut di dalam pemilihan kepala daerah bagi anggota legislatif dan pimpinan eksekutif dimana anggota legislatif harus mengundurkan diri dulu sebagai anggota legislatif sedangkan pimpinan eksekutif hanya diharuskan untuk cuti. Permasalahan perbedaan ini juga pernah diujikan di Mahkamah Konstitusi sebagai upaya untuk menghapus ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf s Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 namun ditolak oleh Mahkamah Konstitusi dengan Putusan Nomor 22/PUU-XVIII/2020, yang berbunyi: “Menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan”; menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima serta menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

Tujuan Penelitian ini ditujukan untuk mengetahui Untuk mengidentifikasi dan menganalisis peraturan perundang-undangan terkait Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dan Untuk mengetahui sejauh mana peraturan tersebut mengatur terhadap Hak Anggota DPRD Sebagai Calon Kepala Daerah;

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif, penelitian yang dilakukan dengan menganalisa substansi/materi peraturan perundang-undangan.

Hasil Penelitian menunjukkan, bahwa Pelaksanaan Ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf s Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang mengharuskan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia selanjutnya disebut DPR RI, anggota Dewan Perwakilan Daerah selanjutnya disebut DPD, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya disebut DPRD mengundurkan diri dari jabatannya sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta pemilihan, sejalan dengan UUD 1945. Meskipun Ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf s ini mengakibatkan perbedaan syarat antara anggota legislatif dengan eksekutif yaitu kepala daerah yang maju kembali dalam pemilihan umum kepala daerah dimana ketentuannya hanya mensyaratkan cuti sebagaimana ketentuan Pasal 70 ayat (3) Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan menjalani cuti di luar tanggungan negara dan dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya. Perbedaan dalam syarat ini dilatar belakangi kepada perbedaan tugas dan kewajiban serta kewenangan yang telah ditentukan oleh Peraturan Perundang Undangan antara lembaga eksekutif dan legislatif dan Pembatasan sebagaimana telah diperintahkan oleh Pasal 28J UUD 1945 dengan wujud syarat bagi anggota legislatif yang mengharuskan mundur dari jabatannya jika berkeinginan untuk menjadi kepala daerah di ranah eksekutif sebagaimana yang tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dimaksudkan untuk mencegah keabsolutan dan penyalahgunaan kekuasaan oleh legislatif baik di pusat maupun daerah yang memiliki fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Penulis juga menemukan kekosongan pengaturan terkait sanksi administratif dan Pidana terhadap keharusan izin dan larangan dalam pelaksanaan haknya untuk ikut berkampanye meskipun tidak maju sebagai calon Kepala Daerah.

Kata Kunci: Perbedaan, Legislatif, Pemilihan Kepala Daerah

PENDAHULUAN

Di dalam UUD 1945 Pasal 28 ayat (3) menyatakan bahwa Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Kemudian di UUD 1945 di Pasal 28C ayat (2) disebutkan bahwa Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya. Selanjutnya di Pasal 28H ayat (2) berbunyi Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

Dengan pengaturan konstitusi tersebut di atas jika dikaitkan dengan hak anggota legislatif untuk maju sebagai calon kepala daerah di dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah sebagai perwujudan hak konstitusional Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 ayat (3), dan Pasal 28C ayat (2) serta Pasal 28H ayat (2) UUD 1945. Akan tetapi pelaksanaan hak konstitusional tersebut juga harus tunduk terhadap kewajiban dan pembatasan sebagaimana yang tertuang di dalam Pasal 28J UUD1945 yang berbunyi:

- (1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- (2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Dalam konteks pemilihan umum kepala daerah yang juga menjadi hak anggota legislatif untuk dapat dipilih sebagai kepala eksekutif di daerah terdapat pengaturannya di dalam undang-undang yang mengatur Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan secara demokratis sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka kedaulatan rakyat serta demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat wajib dihormati sebagai syarat utama pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Dalam rangka penyempurnaan penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota, beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi

Undang-Undang sebagaimana telah diubah beberapa kali dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 kemudian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dan terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2020.

Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, terkait syarat anggota legislatif yang hendak maju sebagai kepala daerah yang terdapat pada Pasal 7 ayat (2) huruf s yang menyatakan bahwa menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan. Pembatasan melalui syarat ini berbeda dengan setiap orang yang memiliki jabatan sebagai pimpinan di eksekutif atau sebagai kepala daerah yang syaratnya hanya belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama untuk Calon Gubernur, Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota, dan Calon Wakil Walikota serta belum pernah menjabat sebagai Gubernur untuk calon Wakil Gubernur, atau Bupati/Walikota untuk Calon Wakil Bupati/Calon Wakil Walikota pada daerah yang sama, berhenti dari jabatannya bagi Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota yang mencalonkan diri di daerah lain sejak ditetapkan sebagai calon sebagaimana ketentuan Pasal 7 ayat 2 huruf n, o, dan p. Selanjutnya Pasal 70 ayat (3) Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan menjalani cuti di luar tanggungan negara dan dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.

Berdasarkan ketentuan tersebut diatas terdapat perbedaan pembatasan hak dan syarat yang harus dipenuhi untuk ikut di dalam pemilihan kepala daerah bagi anggota legislatif dan pimpinan eksekutif dimana anggota legislatif harus mengundurkan diri dulu sebagai anggota legislatif sedangkan pimpinan eksekutif hanya diharuskan untuk cuti. Permasalahan perbedaan ini juga pernah diujikan di Mahkamah Konstitusi sebagai upaya untuk menghapus ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf s Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 namun ditolak oleh Mahkamah Konstitusi dengan Putusan Nomor 22/PUU-XVIII/2020, yang berbunyi: “Menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sejak ditetapkan sebagai pasangan calon

peserta Pemilihan”; menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima serta menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

METODE PENELITIAN

Peneliti melakukan pelbagai penelitian metode disesuaikan dengan permasalahan yang dibahas. “Metode adalah cara melakukan sesuatu dengan teratur (sistematis).”¹ Sedangkan “penelitian hukum merupakan kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk memperlajari satu atau beberapa hukum tertentu, dengan jalan menganalisis.”²

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*normative legal research*), yaitu suatu penelitian hukum yang meneliti norma-norma hukum melalui studi kepustakaan, dengan cara menganalisis suatu permasalahan hukum melalui peraturan perundang-undangan, literatur-literatur dan bahan-bahan referensi lainnya yang berhubungan dengan permasalahan yang penulis angkat menjadi penelitian dalam bentuk skripsi. Penelitian hukum normatif menggunakan bahan-bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan, seperti undang-undang, putusan pengadilan, hingga peraturan daerah. Dalam penelitian ini selalu melandaskan pemikirannya pada aturan perundang-undangan sebagai bahan hukum utama penelitian. Sedangkan Sifat penelitian yang digunakan penulis ialah penelitian deskriptif analisis. “Penelitian deskriptif, artinya penelitian yang menggambarkan objek tertentu dan menjelaskan hal-hal yang terkait dengan melukiskan secara sistematis fakta-fakta atau karakteristik populasi tertentu dalam bidang tertentu secara faktual dan cermat.”³ Penelitian ini menggunakan tipe pendekatan undang-undang (*statute approach*) untuk mengetahui apakah terjadi kekosongan hukum maupun kekaburan atau konflik norma didalam sebuah peristiwa yang diteliti.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Perbedaan syarat yang memiliki konsekuensi terhadap pembatasan hak Anggota DPRD sebagai calon kepala daerah di dalam peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif di Indonesia, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Undang-

¹ Abdulkadir Muhammad. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, hlm. 32.

² *Ibid*, hlm. 32.

³ Sarifuddin Azwar. 1998. *Metode Penelitian*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 7.

Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Selain itu pada tingkatan Peraturan Menteri terdapat aturan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 sebagai aturan perubahan dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016. Hal ini menjadi pembanding jika calon kepala daerah yang berlatar belakang pimpinan eksekutif yang maju kembali pada periode selanjutnya atau yang disebut Petahana yang hanya diwajibkan cuti atau tidak diharuskan mundur.

Analisis terhadap hak anggota legislatif untuk dapat dipilih dalam pemilihan umum kepala daerah ini juga dengan melihat 2 putusan Mahkamah Konstitusi sebagai pelengkap dalam analisis Pasal 7 ayat (2) huruf s Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang pada putusan intinya menolak permohonan para pemohon untuk seluruhnya yaitu putusan dengan Nomor 45/PUU-XV/2017 dan Nomor 22/PUU-XVIII/2020.

Adapun 2 permohonan ini uji materil Pasal 7 ayat (2) huruf s Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, yang Penulis rangkum sebagai rujukan dalam uji materilnya adalah Pasal Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28 D ayat (1) UUD 1945 sebagai dasar pengujian terhadap Pasal 7 ayat (2) huruf s Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 (Dalam Putusan MK Nomor 45/PUU-XV/2017). Sedangkan dalam Putusan Nomor 22/PUU-XVIII/2020 yang menjadi dasar pengujiannya terhadap Pasal 7 ayat (2) huruf s Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 adalah mendalilkan ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf s Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 bertentangan dengan UUD Tahun 1945 khususnya Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (3) dan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945.

Dengan melihat putusan 2 putusan Mahkamah Konstitusi tersebut diatas yang sifatnya adalah mengikat sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, disebutkan bahwa:

- (1) Terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang telah diuji, tidak dapat dimohonkan pengujian kembali.

- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan jika materi muatan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dijadikan dasar pengujian berbeda.

Persyaratan anggota legislatif untuk maju sebagai kepala daerah sebagaimana yang tertuang di dalam Pasal 7 ayat (2) huruf s Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang telah diuji di Mahkamah Konstitusi dengan materi muatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dibandingkan dengan hak yang dimiliki oleh Petahana yang kembali maju sebagai calon kepala daerah sebagaimana ketentuan Pasal 70 ayat (3) Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan menjalani cuti di luar tanggungan negara dan dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya dengan ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf s Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menyatakan “anggota legislatif harus mengajukan pengunduran diri secara tertulis sejak ditetapkan menjadi peserta pemilihan kepala daerah” jika dikaitkan dengan UUD 1945 Pasal 27 ayat (1) yang menyatakan bahwa Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya dan dengan Pasal 28J ayat (2) UUD1945 yang berbunyi Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. Berdasarkan ketentuan diatas Penulis dapat disimpulkan bahwa hak untuk ikut dalam pemilihan umum kepala daerah secara langsung bagi anggota DPRD maupun Petahana merupakan hak politik yang dijamin pemenuhannya oleh UUD 1945, tetapi, hak politik tersebut adalah hak yang dapat dibatasi sebagaimana ketentuan Pasal 28J. Hal ini sesuai dengan pendapat bahwa Hak Asasi Manusia yang terkait dengan penyelenggaraan pemilu tergolong kedalam kategori hak politik. Hak dalam kategori hak politik memiliki makna hak ini telah melekat dalam status sebagai warga negara. Oleh karena itu, kewajiban negara lebih kepada peran untuk melindungi (*obligation to protect*) agar hak itu dapat dinikmati atau dijalankan.⁴

⁴ Janedjri M Gaffar, “Peran Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Perlindungan Hak Asasi Manusia Terkait Penyelenggaraan Pemilu”. Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 1, 2013, hlm.12

Penting dipahami penyelenggaraan pemilu sangat terkait dengan persoalan Hak Asasi Manusia (HAM).⁵ Pada sisi lainnya, pemilu yang demokratis hanya mungkin diselenggarakan jika ada perlindungan HAM. Pemilu membutuhkan adanya jaminan hak-hak politik antara lain kebebasan berkeyakinan, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat dan berkumpul, hak persamaan dihadapan hukum dan pemerintahan, serta hak pilih.⁶

Sebagai sarana sekaligus ukuran dilaksanakan atau tidaknya kedaulatan rakyat, hakikat pemilu adalah pengakuan atas keberadaan hak memilih dan hak untuk dipilih setiap warga negara. Sistem pemilu merupakan suatu nilai (*value/virtue*) dalam hukum ketatanegaraan, yaitu asas kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat pada hakikatnya menunjuk kepada suatu pemegang kuasa.⁷

Dengan mengatur pemilu sebagai mekanisme pelaksanaan kedaulatan rakyat, Undang-Undang Dasar 1945 memberi garis demokasi yang jelas, sehingga tidak tersedia ruang untuk mengurangi hak rakyat menentukan siapa yang akan memerintah dan hak rakyat berkontestasi merebut kekuasaan melalui pemilu.⁸ Artinya, UUD 1945 sebagai pengejawentahan hak setiap warga negara untuk diberi kesempatan yang sama dan efektif dalam memilih dan untuk dipilih.⁹

Berbagai pembatasan maupun pembedaan perlakuan bagi warga negara yang menjadi calon peserta pemilu dapat dipahami sebagai upaya agar dalam pemilu terjaring pemimpin-pemimpin atau pemangku jabatan publik yang baik, memiliki integritas, kapasitas, moral yang memadai, dan mendapatkan kepercayaan dari masyarakat. Pemilu sebagai mekanisme pengisian jabatan politik mesti dijadikan sarana untuk menjaring pemimpin atau pejabat publik yang benar-benar bersih, berwibawa, jujur, dan memiliki integritas moral yang terjaga.

Ketika hendak menjalankan kewajiban konstitusionalnya melindungi, menghormati dan memenuhi hak asasi manusia, dalam situasi tertentu negara terpaksa melakukan pembatasan-pembatasan tertentu agar hak-hak asasi yang berada di bawah jaminannya dapat dilindungi, dihormati dan dipenuhi. Hal ini berdasarkan pendapat Manfred Nowak menilai, pembatasan

⁵ *Ibid*, hlm.11.

⁶ Moh. Mahfud MD, 1999. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, hlm. 221-222.

⁷ Teguh Prasetyo, 2018. *Filsafat Pemilu*, Bandung: Nusa Media, hlm.8

⁸ Khairul Fahmi, 2001. *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: Rajawali Press, hlm. 36.

⁹ Robert Dahl, 2001. *Perihal Demokrasi, Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi secara Singkat*, diterjemahkan oleh A Rahman Zainuddin, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hlm. 132

terhadap hak asasi dapat saja diizinkan sepanjang hanya bila diperlukan dalam suatu masyarakat yang demokratis, yakni tuntutan oleh kebutuhan sosial yang mendesak dan proporsional.¹⁰

Menurut pendapat Januz Symonides mengemukakan tiga syarat untuk dapat dilakukan pembatasan hak asasi manusia, yaitu: harus diatur dalam aturan hukum, harus dilakukan semata-mata untuk mencapai tujuan dalam masyarakat demokratis; dan harus memang benar-benar dibutuhkan dan bersifat proporsional sesuai kebutuhan sosial.¹¹ Selanjutnya Konsep pembatasan hak asasi manusia semakin mendapatkan tempat dalam konteks bahwa hak individu yang disebut sebagai hak asasi sama sekali tidak dapat dilepaskan dari lingkungan sosial yang menjadi habitatnya, yaitu masyarakat. Di mana, di dalam masyarakat itulah hak asasi manusia itu dikembangkan.¹² Realitas masyarakat dan bangsa-bangsa di dunia yang beraneka ragam dengan watak masing-masing yang berbeda satu sama lain berkonsekuensi atas dijumpainya standar sosial dan kultur yang berbeda-beda.¹³

Tanpa pembatasan-pembatasan tertentu, akan sulit untuk menciptakan suatu hukum pemilu yang dapat memandu terlaksananya pemilu secara jujur dan adil dengan hasil yang berintegritas. Sebab, kerangka hukum pemilu yang tidak menetapkan pembatasan-pembatasan tertentu justru akan menciptakan sebuah kontestasi yang tidak adil. Kontestasi pemilu akan berubah menjadi perebutan kekuasaan negara secara bebas tanpa batas, sehingga yang akan terjadi adalah kelompok yang satu akan berusaha mengalahkan kelompok yang lain dengan menggunakan berbagai cara yang sesungguhnya bertentangan dengan asas jujur dan adil itu sendiri.¹⁴

Berdasarkan 2 Putusan Mahkamah Konstitusi dan pendapat para ahli di atas dapat dianalisis dan dipahami oleh Penulis bahwa perbedaan perlakuan terhadap setiap warga negara dalam syarat yang dituangkan dalam keikutsertaannya dalam pemilihan umum kepala daerah secara langsung yang dilatarbelakangi oleh jabatan politik yang diemban oleh setiap orang dalam hal ini sebagai anggota legislatif dan eksekutif sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tidak bertentangan dengan konstitusi dengan tujuannya adalah kebutuhan sosial

¹⁰ Manfred Nowak, 2003. *Pengantar Pada Rezim HAM Internasional*, Jakarta: Pustaka Hak Asasi Manusia Raoil Wallenberg Institute, hlm.48.

¹¹ Muchamad Ali Safa'at, 2011. *Pembubaran Partai Politik, Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 24

¹² Satjipto Rahardjo, 2009. *Hak Asasi Manusia dalam Masyarakatnya, dalam Muladi (Ed.), Hak Asasi Manusia, Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, Jakarta: Refika Aditama, hlm. 217.

¹³ *Ibid*, hlm.220-221.

¹⁴ Khairul Fahmi, *Op.cit*. hlm. 73

yang mendesak dan proporsional bahwa hak individu yang disebut sebagai hak asasi sama sekali tidak dapat dilepaskan dari lingkungan sosial yang menjadi habitatnya, yaitu masyarakat. Di mana, di dalam masyarakat itulah hak asasi manusia itu dikembangkan. Realitas masyarakat yang beraneka ragam dengan watak masing-masing yang berbeda satu sama lain berkonsekuensi atas dijumpainya standar sosial dan kultur yang berbeda-beda sehingga perbedaan syarat di hukum pemilu dapat memandu terlaksananya pemilu secara jujur dan adil dengan hasil yang berintegritas.

Namun menjadi pertanyaan bagaimana dasar yang dijadikan pembedaan perlakuan dalam syarat untuk menjadi kepala daerah di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 bagi calon kepala daerah yang latar belakangnya adalah anggota legislatif dengan calon kepala daerah yang berlatar belakang pimpinan eksekutif.

Seperti diketahui Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat atas dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan, perlu mewujudkan lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah yang mampu mengefektifkan nilai-nilai demokrasi serta menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2019. Undang-Undang ini biasa disingkat dengan Undang-Undang MD3.

Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disingkat DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dewan Perwakilan Daerah yang selanjutnya disingkat DPD adalah Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (Pasal 1 Undang-Undang MD3).

Anggota legislatif di daerah memiliki hak dan kewajiban diantaranya adalah sebagai berikut berdasarkan Undang-Undang MD3 yaitu mengajukan rancangan peraturan perundang-undangan,

mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, memilih dan dipilih, membela diri, imunitas, mengikuti orientasi dan pendalaman tugas, protokoler dan keuangan dan administratif.

Adapun kewajiban anggota legislatif adalah memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan, mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan, memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat, menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, menaati tata tertib dan kode etik, menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan pemerintahan, menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala, menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

Sedangkan Kepala Daerah yang memiliki hak untuk maju Kembali dalam pemilihan umum kepala daerah dengan syarat sebagaimana dituangkan di dalam Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dan juga terikat terhadap pembatasan yang dimuat di dalam Terkait masa jabatan Kepala Daerah diatur di Pasal 60 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang menyebutkan bahwa masa jabatan Kepala Daerah adalah selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.

Kepala Daerah merupakan Kepala Pemerintah di daerah dimana ia diberikan kewenangan oleh undang-undang untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri atau daerahnya sesuai dengan otonomi daerah di mana saling ada keterkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 75 menyebutkan bahwa Dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai hak protokoler dan hak keuangan. Hak keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi gaji pokok, tunjangan jabatan, dan tunjangan lain. Sedangkan kewajiban Kepala Daerah diatur di dalam Pasal 67 meliputi memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik

Indonesia, menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan, mengembangkan kehidupan demokrasi, menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik, melaksanakan program strategis nasional dan menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi Vertikal di Daerah dan semua Perangkat Daerah.

Dengan melihat hak dan kewajiban antara anggota legislatif dan pimpinan eksekutif tersebut diatas jika dihubungkan dengan hak politik sebagaimana yang tertuang di dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 dan keberadaan syarat yang berbeda di antara keduanya di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 sebagai pelaksanaan dari Pasal 28J ayat (2) UUD 1945. Bahwa sebagaimana yang Penulis sebutkan diatas terdapat di Pasal 7 ayat (2) huruf s bahwa anggota legislatif harus mundur sedangkan untuk Petahana atau kepala daerah yang masih hanya menjabat 1 periode dapat maju Kembali tanpa harus mundur dan hanya cuti. Artinya terdapat persamaan dimana sama-sama di batasi tetapi pembatasan yang diberlakukan berbeda, menurut Penulis dengan adanya 2 putusan MK yang menyatakan keberlakuan Pasal 7 ayat 2 huruf s tidak bertentangan dengan konstitusi dapat juga diterapkan kepada calon kepala daerah yang berasal dari unsur pimpinan eksekutif yaitu Gubernur, Bupati, dan Walikota beserta wakilnya seharusnya juga mundur jika telah ditetapkan sebagai calon kepala daerah. Hal ini didasari terhadap implentasi Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang kemudian juga dikuatkan oleh 2 Putusan MK sehingga Pasal 7 ayat (2) huruf s ini di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tidak dapat diganggu gugat dan dapat menjadi pertimbangan yang paling proporsional dan memenuhi keadilan adalah menurut Penulis diperlukan penambahan pengaturan di Pasal 7 ayat (2) yaitu terakait persyaratan sebagai Calon Kepala Daerah yang berasal dari Petahana atau Pimpinan Eksekutif dengan ketentuan menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan. Kewajiban untuk mundur tersebut tidak bertentangan atau mengurangi HAM, melainkan sebagai konsekuensi yuridis atas pilihannya sendiri untuk masuk ke arena pemilihan jabatan politik. Pengunduran diri adalah langkah terbaik karena jabatan-jabatan tersebut bersinggungan dengan kewenangan yang diemban, yang potensial disalahgunakan, sehingga mengurangi nilai dan tujuan dalam pemilihan umum yang hendak diikuti, serta potensial pula mengganggu kinerja jabatannya jika yang bersangkutan tidak mengundurkan diri.

Sebagaimana yang tertuang secara lengkap di Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 pada Pasal 70 adalah sebagai berikut:

- (1) Dalam kampanye, pasangan calon dilarang melibatkan:
 - a. pejabat badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah;
 - b. aparatur sipil Negara, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan anggota Tentara Nasional Indonesia; dan
 - c. Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dan perangkat Desa atau sebutan lain/perangkat Kelurahan.
- (2) Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, pejabat negara lainnya, serta pejabat daerah dapat ikut dalam kampanye dengan mengajukan izin kampanye sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan:
 - a. menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan
 - b. dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.
- (4) Cuti sebagaimana dimaksud pada ayat (3) bagi Gubernur dan Wakil Gubernur diberikan oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden, dan bagi Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota diberikan oleh Gubernur atas nama Menteri.
- (5) Cuti yang telah diberikan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), wajib diberitahukan oleh Gubernur dan Wakil Gubernur kepada KPU Provinsi, dan bagi Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota kepada KPU Kabupaten/Kota.

Dan di Pasal 71 berlaku larangan bahwa:

- (1) Pejabat negara, pejabat daerah, pejabat aparatur sipil negara, anggota TNI/POLRI, dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon.
- (2) Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota dilarang melakukan penggantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat persetujuan tertulis dari Menteri.
- (3) Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota dilarang menggunakan kewenangan, program, dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon baik di daerah sendiri maupun di daerah lain dalam waktu 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan penetapan pasangan calon terpilih.
- (4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (3) berlaku juga untuk pejabat Gubernur atau Pejabat Bupati/Walikota.
- (5) Dalam hal Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota selaku petahana melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), petahana tersebut dikenai sanksi pembatalan sebagai calon oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.
- (6) Sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (3) yang bukan petahana diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Meskipun ketentuan Pasal 70 ini juga telah diuji materiil di Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 17/PUU-VIII/2008, bertanggal 4 Agustus 2008, menyatakan bahwa bagi seseorang yang terpilih sebagai kepala daerah, undang-undang telah memberikan hak untuk memegang masa jabatan selama lima tahun. Dengan demikian, apabila petahana diberhentikan maka akan mengakibatkan seorang kepala daerah yang berkeinginan mencalonkan diri sebagai kepala daerah pada periode berikutnya akan hilang haknya untuk menduduki jabatan selama lima tahun penuh yang merupakan hak konstitusionalnya.

Sehingga kewajiban cuti bagi petahana sebagaimana diatur dalam Pasal 70 ayat (3) huruf a UU 10/2016 tersebut harus pula menjadi perhatian, terutama bagi pembentuk undang-undang, agar potensi kerugian hak petahana sebagai kepala daerah dapat diminimalisir terutama ketika kewajiban cuti bersinggungan dengan tahap-tahap penting program kerja kepala daerah bersangkutan. Selain itu juga harus menjadi pemahaman semua pihak bahwa seorang kepala daerah ketika memulai jabatannya hingga lima tahun ke depan, tidaklah berarti sejak awal menjabat hingga akhir jabatan hanya menjalankan kebijakan yang disusunnya sendiri. Seorang kepala daerah pada tahun pertama jabatannya akan meneruskan berbagai kebijakan kepala daerah sebelumnya, antara lain terkait APBD. Apabila dikembalikan kepada tujuan dimasukkannya ketentuan cuti yaitu mencegah calon kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah petahana menyalahgunakan fasilitas yang melekat pada jabatannya, maka sesungguhnya yang dibutuhkan adalah bagaimana merumuskan pengaturan mengenai pengawasan untuk mencegah penyalahgunaan itu. Ketentuan tentang cuti hanyalah salah satu dari mekanisme dimaksud. Oleh karena itu, menurut Penulis, walaupun pengaturan tentang cuti merupakan *legal policy* pembentuk undang-undang, untuk kebutuhan pengaturan ke depan pembentuk undang-undang perlu secara sungguh-sungguh menimbang kembali pengaturan mengenai cuti pada masa kampanye bagi petahana.

Sedangkan bagi anggota legislatif berhenti ketika memenuhi syarat sebagai calon yang ditetapkan oleh KPU karena menyangkut tanggung jawab dan amanah yang telah diberikan oleh masyarakat kepada yang bersangkutan. Oleh karena itu, larangan tersebut tidak semata karena adanya kemungkinan penyalahgunaan wewenang dimaksud, namun menurut Mahkamah menyangkut tanggung jawab dan amanah yang diberikan oleh masyarakat yang telah memilihnya. Artinya, pengunduran diri setelah ditetapkan sebagai calon yang memenuhi

persyaratan yang ditetapkan oleh KPU adalah memenuhi rasa keadilan dari semua rumpun jabatan ketika mencalonkan diri sebagai kepala daerah.

Tanggung jawab dan amanah yang telah diberikan oleh masyarakat kepada yang bersangkutan. Pemilih yang telah memilih para Pemohon untuk menjadi wakilnya telah menerima tanggung jawab dan amanah sebagai anggota DPR dan DPRD, sehingga ketika anggota DPR dan DPRD yang terpilih dan duduk sebagai anggota dewan yang secara pribadi kemudian memilih untuk menjadi kepala daerah maka secara sadar telah melepaskan tanggung jawab dan amanah sebagai anggota dewan untuk kemudian memilih mencalonkan diri sebagai kepala daerah yang berarti memiliki tanggung jawab dan amanah yang secara hukum mempunyai tugas dan fungsi yang berbeda meskipun merupakan rumpun yang sama.

Dalam kaitannya dengan analisis terkait jabatan legislatif untuk maju dalam pemilihan kepala daerah dalam pemenuhan hak konstusionalitas dan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan, dapat dianalisis dengan memperhatikan Hak konstusional anggota legislatif untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan dan manfaat yang sama guna mencapai keadilan pada konteks pemilihan umum kepala daerah sebagaimana dinyatakan di dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam Hukum dan Pemerintahan dan wajib menjunjung Hukum dan Pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

Dengan adanya syarat yang telah ditentukan oleh Pasal 7 ayat (2) huruf (s) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 bagi anggota legislatif pada konteks penyelenggaraan pemilihan umum Kepala Daerah sudah sejalan dengan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28J UUD 1945 sebagai wujud dari jaminan adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia, susunan kekuasaan suatu Negara yang mendasar dan pembagian dan pembatasan tugas-tugas kenegaraan yang juga mendasar.

Hak konstusional adalah hak asasi manusia yang dijamin oleh konstitusi, baik jaminan itu dinyatakan secara tegas ataupun tersirat. Karena dicantumkan dalam konstitusi atau undang-undang dasar maka ia menjadi bagian dari konstitusi atau undang-undang dasar sehingga seluruh cabang kekuasaan negara wajib menghormatinya. Oleh sebab itu, pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak konstusional sebagai bagian dari konstitusi sekaligus berarti pembatasan terhadap kekuasaan negara. Sebagai bagian dari konstitusi maka hak-hak konstusional itu harus dilindungi, sehingga warga negara sebagai pemilik hak dapat mempertahankan hak-haknya. Perlindungan terhadap hak-hak konstusional sebagai salah satu ciri atau unsur negara hukum.

Perlindungan hak asasi manusia dalam konsep Negara hukum dan prinsip demokrasi nasional berdasarkan konstitusi Negara Indonesia yakni, Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menetapkan: “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.” Pasal 28D ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menetapkan: “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.” Pasal 28H ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menetapkan: “setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

berdasar landasan konstitusional di atas bahwa hak konstitusional anggota legislatif untuk maju sebagai calon kepala daerah yang merupakan bagian dari pemerintahan eksekutif adalah wujud dari pelaksanaan terhadap hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum termasuk melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, kemudian sebagai pelaksanaan hak anggota legislatif memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan, serta pelaksanaan hak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

Akan tetapi juga harus tunduk terhadap Pembatasan sebagaimana telah diperintahkan oleh Pasal 28J UUD 1945 dengan wujud syarat bagi anggota legislatif yang meharuskan mundur dari jabatannya jika berkeinginan untuk menjadi kepala daerah di ranah eksekutif sebagaimana yang tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dimaksudkan untuk mencegah keabsolutan dan penyalahgunaan kekuasaan oleh legislatif baik di pusat maupun daerah yang memiliki fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Fungsi anggaran terkait dengan kewenangan yang dimiliki oleh DPR/DPRD untuk menyetujui atau tidak menyetujui anggaran yang diajukan oleh pemerintah atau Pemerintah Daerah. Disinilah keterlibatan Legislatif dalam administrasi pemerintahan, yaitu mengontrol agenda kerja dan program pemerintahan yang terkait dengan perencanaan dan penggunaan anggaran negara. Dalam melakukan fungsi pengawasan Legislatif diberikan hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat, serta hak yang dimiliki oleh setiap anggota Legislatif secara perorangan yaitu hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.

Berdasarkan analisis Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 bagi anggota legislatif pada konteks penyelenggaraan pemilihan umum Kepala Daerah di Pasal 70 ayat (2) disebutkan bahwa Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, pejabat negara lainnya, serta pejabat daerah dapat ikut dalam kampanye dengan mengajukan izin kampanye sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kendati demikian terkait keharusan izin kampanye ini tidak mempunyai konsekuensi apa-apa jika tidak memiliki izin berdasarkan analisis Penulis tidak ditemukan konsekuensi sanksi yang diterapkan terhadap pelanggaran tersebut baik dari sisi sanksi administratif maupun pidana.

Adapun ketentuan izin bagi anggota legislatif daerah untuk mengikuti kampanye pemilihan umum kepala daerah diatur secara rinci di Pasal 63 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Kampanye Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota.

Di dalam Pasal 63 ayat (1) Peraturan KPU tersebut diatas menyebutkan bahwa Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, Wakil Walikota, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota, pejabat negara lainnya, atau pejabat daerah dapat ikut kegiatan kampanye dengan mengajukan izin kampanye sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pada ayat (2) disebutkan bahwa Surat izin Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota dan ditembuskan kepada Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya, paling lambat 3 (tiga) Hari sebelum pelaksanaan kegiatan Kampanye.

Dan terkait larangan pada saat mengikuti kampanye pemilihan umum Kepala Daerah terdapat larangan sebagaimana dimaksud pada Pasal 63 ayat (3) yaitu:

- a. menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatannya untuk kepentingan kemenangan dalam Pemilihan; dan
- b. menggunakan kewenangan, program, dan kegiatan yang terkait dengan jabatannya, yang menguntungkan atau merugikan Pasangan Calon lain di wilayah kewenangannya dan di wilayah lain.

Kemudian di ayat (5) Pasal 63 disebutkan bahwa Fasilitas negara sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a, berupa:

- a. sarana mobilitas, seperti kendaraan dinas meliputi kendaraan dinas pejabat negara dan kendaraan dinas pegawai, serta alat transportasi dinas lainnya;
- b. gedung kantor, rumah dinas, rumah jabatan milik pemerintah, milik pemerintah daerah, kecuali daerah terpencil, yang pelaksanaannya harus memerhatikan prinsip keadilan; dan
- c. sarana perkantoran, radio daerah dan sandi/telekomunikasi milik pemerintah daerah.

Selanjutnya pada ayat (4) huruf c, d dan e Izin Kampanye bagi anggota legislatif diberikan oleh Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat atau Pimpinan Fraksi bagi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Pimpinan Komite bagi Anggota Dewan Perwakilan Daerah serta Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota atau Pimpinan Fraksi bagi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota.

Kemudian juga diatur sebelumnya di Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Kampanye Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota di Pasal 69 disebutkan bahwa:

- (1) Pejabat negara, pejabat daerah, pejabat aparatur sipil negara, anggota Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan kepala desa atau sebutan lain/lurah dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu Pasangan Calon.
- (2) Pejabat daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Di dalam 2 Peraturan KPU ini berdasarkan Penulis juga tidak terdapat konsekuensi dilanggarnya ketentuan Pasal 63 dan Pasal 69 sebagaimana Penulis sebutkan diatas, hal ini menurut Penulis terdapat ketidakefektifan dan kemanfaatan hukum sehingga potensi dilanggarnya ketentuan tersebut yang di dalamnya memuat pembatasan terhadap anggota legislatif dalam penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah secara langsung meskipun anggota legislatif tersebut tidak menggunakan hak nya untuk ikut sebagai calon Kepala Daerah yang mengharuskan cuti tapi sudah menjadi keharusan semua anggota legislatif yang latar belakangnya adalah anggota partai politik yang sudah pasti mengusung calonnya di pemilihan kepala daerah sehingga mewajibkan anggota legislatif tersebut mendukung termasuk untuk berkampanye sehingga potensi penyalahgunaan kewenangan anggota legislatif sebagaimana telah diupayakan dibatasi oleh peraturan perundang-undangan tetapi upaya tersebut menurut Penulis tidak lengkap karena tidak di dukung dengan tidak adanya pengaturan sanksi baik pidana maupun administratif terhadap pelanggaran atas tidak dilaksanakannya kewajiban terkait

perizinan kampanye dan dilanggarnya aturan kampanye bagi anggota legislatif sebagaimana telah diatur di dalam Pasal 70 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dan Pasal 69 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Kampanye Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota serta Pasal 63 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Kampanye Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota.

KESIMPULAN

Ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf s Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang mengharuskan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia selanjutnya disebut DPR RI, anggota Dewan Perwakilan Daerah selanjutnya disebut DPD, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya disebut DPRD mengundurkan diri dari jabatannya sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta pemilihan, sejalan dengan UUD 1945. Meskipun Ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf s ini mengakibatkan perbedaan syarat antara anggota legislatif dengan eksekutif yaitu kepala daerah yang maju kembali dalam pemilihan umum kepala daerah dimana ketentuannya hanya mensyaratkan cuti sebagaimana ketentuan Pasal 70 ayat (3) Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan menjalani cuti di luar tanggungan negara dan dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya. Perbedaan dalam syarat ini dilatar belakangi kepada perbedaan tugas dan kewajiban serta kewenangan yang telah ditentukan oleh Peraturan Perundang Undangan antara lembaga eksekutif dan legislatif.

Pembatasan sebagaimana telah diperintahkan oleh Pasal 28J UUD 1945 dengan wujud syarat bagi anggota legislatif yang mengharuskan mundur dari jabatannya jika berkeinginan untuk menjadi kepala daerah di ranah eksekutif sebagaimana yang tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dimaksudkan untuk mencegah keabsolutan dan penyalahgunaan kekuasaan oleh legislatif baik di pusat maupun daerah yang memiliki fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Penulis juga menemukan kekosongan pengaturan terkait sanksi administratif dan

Pidana terhadap keharusan izin dan larangan dalam pelaksanaan haknya untuk ikut berkampanye meskipun tidak maju sebagai calon Kepala Daerah.

Sebaiknya diperlukan pengaturan lebih rinci terhadap ketentuan yang berbeda terkait keharusan cuti bagi kepala daerah yang maju Kembali dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh Petahana sehingga memberikan keadilan kepada anggota legislatif yang diharuskan untuk mundur dari jabatannya jika ikut sebagai calon kepala daerah dan seharusnya dilakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dan Peraturan KPU dengan memuat sanksi bagi anggota legislatif yang melanggar ketentuan Pasal Pasal 63 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 11 Tahun 2020 dan Pasal 69 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 4 Tahun 2017.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Moh. Mahfud MD, 1999. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media;
Teguh Prasetyo, 2018. *Filsafat Pemilu*, Bandung: Nusa Media;
Khairul Fahmi, 2001. *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: Rajawali Press;
Robert Dahl, 2001. *Perihal Demokrasi, Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi secara Singkat, diterjemahkan oleh A Rahman Zainuddin*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia;
Manfred Nowak, 2003. *Pengantar Pada Rezim HAM Internasional*, Jakarta: Pustaka Hak Asasi Manusia Raoil Wallenberg Institute;
Muchamad Ali Safa'at, 2011. *Pembubaran Partai Politik, Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, Jakarta: Rajawali Pers;
Satjipto Rahardjo, 2009. *Hak Asasi Manusia dalam Masyarakatnya, dalam Muladi (Ed.), Hak Asasi Manusia, Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, Jakarta: Refika Aditama;

Jurnal

Janedjri M Gaffar, “Peran Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Perlindungan Hak Asasi Manusia Terkait Penyelegaraan Pemilu”. *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 1, 2013,

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;
Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang;

- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang;
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang;
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang Menjadi Undang-Undang.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara;
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara.
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Kampanye Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota;
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Kampanye Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota;