ANALISIS *YURIDIS* DAN *FIKIH SIYĀSAH DUSTŪRIYAH* TERHADAP WAJIB CUTI SELAMA MASA KAMPANYE PILKADA BAGI CALON KEPALA DAERAH PETAHANA

(Studi Putusan MK Nomor 60/PUU-XIV/2016)

SKRIPSI

Oleh

Khusnul Khotimah

NIM. C95216072

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Fakultas Syariah dan Hukum

Jurusan Hukum Publik Islam

Prodi Hukum Tata Negara

Surabaya

2020

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Khusnul Khotimah

NIM : C95216072

Fakultas/Jurusan/Prodi : Syariah dan Hukum/Hukum Publik/Hukum Tata Negara

Judul Skripsi : Analisis Yuridis dan Fikih Siyasah Dusturiyah terhadap Wajib Cuti Selama Kampanye Pilkada bagi Calon Kepala Daerah Petahana (Studi Putusan MK Nomor 60/PUU-XIV/2016)

Menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 12 Februari 2020

Saya yang menyatakan,

METERAI TEMPEL

070C9AHF314946853

6000

ENAM RIBU RUPIAH

Khusnul khotimah

NIM.C95216072

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang ditulis oleh Khusnul Khotimah, NIM. C95216072 ini telah diperiksa dan disetujui untuk di Munaqosahkan.

Surabaya,12 Maret 2020

Pembimbing,

Drs.Achmad Yasin, M.Ag,

NIP.19670727199603100

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Khusnul Khotimah NIM. C95216072 ini telah dipertahankan di depan sidang Munaqosah Skripsi Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel (UINSA) Surabaya pada hari Selasa, 12 Mei 2020 dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana Strata Satu (S1) dalam Ilmu Syariah dan Hukum.

Majelis Munaqosah Skripsi

Penguji 1	Penguji I
Drs.Achmad Yasin, M.Ag.	M.Romdlon, SH.,M.Hum
NIP.196707271996031002	NIP.196212291991031003
Penguji III	Penguji IV
Suyikno, S.Ag., M.H	Novi Sopwan, M.Si.
NIP.197307052011011001	NIP.198411212018011002

Surabaya 2 Juni 2020

Mengesahkan,

Fakultas Syariah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Dekan,

Dr.H. Masruhan, M.Ag.

NIP.19590404198803100

KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN
Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Khusnul Khotimah
NIM : C95216072
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum/Hukum Pubblik Islam
E-mail address : khusnulkho59@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :
☐ Skripsi ☐ Tesis ☐ Desertasi ☐ Lain-lain (……)
yang berjudul :

ANALISIS *YURIDIS* DAN *FIKIH SIYĀSAH DUSTŪRIYAH* TERHADAP WAJIB CUTI SELAMA MASA KAMPANYE PILKADA BAGI CALON KEPALA DAERAH PETAHANA(Studi Putusan MK Nomor 60/PUU-XIV/2016)

Beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Ekslusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara ***fulltext*** untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 03 Juni 2020

Penulis

(Khusnul Khotimah)

ABSTRAK

Penelitian ini berjudul "Analisis *Yuridis* dan *Fikih Siyāsah Dustūriyah* terhadap Wajib Cuti Selama Masa Kampanye Pilkada bagi Calon Kepala Daerah Petahana (Studi Putusan MK Nomor 60/PUU-XIV/2016)". Penelitian ini bertujuan untuk menjawab dua rumusan masalah: *Pertama*, bagaimana pertimbangan hukum Hakim dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XIV/2016 tentang Pengujian Undang-Undang Pasal 70 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016? *Kedua*, bagaimana analisis *yuridis* dan *fikih siyāsah dustūriyah* terhadap pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK Nomor 60/PUU-XIV/2016 tentang Pengujian Undang-Undang Pasal 70 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif yakni penelitian yang objek kajiannya meliputi norma atau kaidah dasar, asas-asas hukum, peraturan perundang-undangan, perbandingan hukum, doktrin, serta yurisprudensi. Data dikumpulkan menggunakan teknik studi kepustakaan yang dianalisis secara kualitatif kemudian disajikan dalam bentuk deskriptif dengan menggunakan pola pikir deduktif. Data diolah dan dianalisis menggunakan teori hukum positif dan hukum Islam.

Hasil penelitian ditemukan bahwa pertimbangan hukum hakim Mahkamah Konstitusi memaknai aturan cuti sebagai bentuk antisipasi pembentuk undang-undang agar tidak ada penyalahgunaan jabatan kepala daerah oleh Petahana. Aturan cuti merupakan bentuk persamaan di depan hukum bagi seluruh peserta pilkada. Aturan cuti merupakan *open legal policy* pembentuk undang-undang. Berdasarkan analisis *yuridis* pertimbangan hukum hakim Mahkamah Konstitusi sudah sesuai dengan norma dalam UUD Negara RI 1945 Pasal 18 ayat (4), Pasal 28D ayat (1),dan Pasal 28D ayat (3), dan asas persamaan di depan hukum serta asas keadilan dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum. Berdasarkan analisis *fikih siyāsah dustūriyah* dalam konsep *nasb al imāmah* atau pengangkatan seorang pemipimpin merupakan kewajiban bagi umat Islam. Dalam Islam cuti kerja diistilahkan dengan meninggalkan urusan muamalah di hari Jumat. Aturan cuti bagi Calon petahan merupakan syarat kampanye dalam tahapan Pilkada. Terdapat kaidah fiqiyah yang menjelaskan, kaum muslimin harus memenuhi syarat-syarat yang telah mereka sepakati. Kaidah tersebut dapat dijadikan sumber hukum bahwa calon kepala daerah diikat oleh kontrak sosial yang syar'i yaitu Peraturan Perundang-Undangan sebagai hasil kesepakatan pembentuk undang-undang, termasuk didalamnya aturan cuti bagi calon kepala daerah petahana. Maka dalam hal ini, Petahana harus melaksana cuti selama masa kampanye.

Penulis mengharapkan, pembentuk undang-undang dapat memperkuat kedudukan dan kewenangan Badan Pengawas Pemilu pada saat kampanye untuk mengantisipasi pelanggaran atau penyelewengan kekuasan dalam Pilkada. Semua calon petahana diharapkan dapat mematuhi aturan cuti tersebut dan berkompetisi secara jujur dan adil.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR ISI

SAMPUL DALAM i
PERNYATAAN KEASLIAN ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING iii
PENGESAHAN iv
ABSTRAK vi
KATA PENGANTAR vi
DAFTAR ISI vii
DAFTAR TRANSLITERASI ix
BAB 1 PENDAHULUAN 1
A. Latar Belakang Masalah 1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah 12
C. Rumusan Masalah 14
D. Kajian Pustaka 14
E. Tujuan Penelitian 19
F. Kegunaan Hasil Penelitian 20
G. Definisi Operasional 20
H. Metode Penelitian 23
I. Sistematika Pembahasan 26
BAB II KONSEP *NASB AL – IMĀMAH* DAN CUTI KERJA BAGI PETAHANA DALAM KAJIAN *FIKIH SIYĀSAH* 28
A. Konsep *Fikih Siyāsah Syar'iyah* 28
A. 1 Konsep Demokrasi 28
A. 2 Pemilihan Umum Kepala Daerah 31
A. 3 Definisi *Fikih Siyāsah Dustūriyah* 33
A. 4 Ruang Lingkup *Fikih Siyāsah Dustūriyah* 35
A. 5 Prinsip-Prinsip Bernegara dalam Islam 37
B. Konsep *Nasb al- Imāmah* 41
B. 1 Definisi *Nasb al- Imāmah,* 41

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

B. 2 Mekanisme *Nasb aI- Imāmah* 42

B. 3 Peran Rakyat dalam *Nasb al- Imāmah* 44

C. Konsep Cuti Kerja bagi *Amir al Umara'*/Kepala Daerah dalam *Fikih Siyāsah* 46

BAB III PERTIMBANGAN HUKUM HAKIM MAHKAMAH KONSTITUSI PERIHAL CUTI PETAHANA SELAMA MASA KAMPANYE 53

A. Pasal yang Disengketakan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Kepala Daerah..... 53

B. Alasan Permohonan Pemohon *Judicial Review* Norma Pasal 70 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Kepala Daerah 54

C. Pembuktian Pemohon dalam Sidang Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 60/PUU-XIV/2016 61

D. Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 60/PUU-XIV/2016..... 64

E. Amar Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 60/PUU-XIV/2016..... 72

BAB IV ANALISIS *YURIDIS* DAN *FIKIH SIYĀSAH DUSTŪRIYAH* TERHADAP PERTIMBANGAN HUKUM HAKIM MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PUTUSAN NOMOR 60/PUU-XIV/2016.....73

A. Analisis Yuridis terhadap Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 60/PUU-XIV/2016 73

B. Analisis *Fikih Siyāsah Dustūriyah* terhadap Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 60/PUU-XIV/2016..... 81

BAB V PENUTUP.....88

A. Kesimpulan 88

B. Saran..... 90

DAFTAR PUSTAKA 91

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung sejak tahun 2005. Kepala daerah yang sebelumnya dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), kemudian dipilih oleh rakyat secara langsung melalui Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada). Perubahan ini dapat disebut sebagai sebuah revolusi administrasi pemerintahan untuk memilih pemimpin formal didaerah. Rakyat yang sebelumnya pasif dan menjadi penonton, berubah menjadi pelaku dan penentu kepala daerah terpilih.[1]

Pelaksanaan pemilihan secara langsung terhadap kepala daerah baik pada tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota memperoleh legitimasi konstitusional melalui amandemen kedua UUD Negara RI 1945. Perubahan pasal 18 UUD Negara RI 1945 ditambah satu ayat yakni ayat (4) yang di dalamnya menyatakan bahwa "Gubenur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis".

[1] Sirajuddin, Anis Ibrahim, DKK, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah; Sejarah, Asas, Kewenangan, dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* (Malang: Setara Press, 2016), 139-104.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Undang -Undang memandang bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara demokratis dapat dilakukan melalui dua cara: Pertama, pemilihan oleh DPRD. Kedua, pemilihan secara langsung oleh rakyat. Namun, dalam Undang-Undang tidak ada wewenang atau tugas DPRD untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dengan demikian, makna pemilihan kepala daerah secara demokratis sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara RI 1945 adalah pemilihan secara langsung.[2]

Untuk menjamin pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan secara demokratis. Maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubenur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-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 Gubenur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.

Pasal 7 ayat (1) Undang-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 Gubenur, Bupati, dan Walikota menjadi

[2]Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945* (Jakarta: Kencana, 2010), 270 - 274.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Undang-Undang, menyebutkan bahwa setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama untuk mencalonkan diri dan dicalonkan sebagai Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota. Ayat (2) yang menyatakan bahwa Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi syarat yang disebutkan dalam huruf a sampai u dalam ayat ini. Pasal tersebut dapat dipahami bahwa semua warga negara berhak mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah termasuk kepala daerah yang sedang menjabat dan ingin mencalonkan kembali didaerah yang sama atau biasa disebut sebagai Calon Kepala Daerah Petahana, tentunya dengan harus memenuhi syarat-syarat sebagaimana disebutkan dalam pasal 70 ayat (2) dalam Undang-Undang ini.

Dalam pemilihan umum, kegiatan kampanye menjadi tahapan yang harus dilalui oleh para calon kepala daerah sebagai kegiatan untuk meyakinkan Pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota. Kampanye juga menjadi sarana pendidikan politik yakni dalam konteks proses dialogis antara kandidat sebagai pemberi pesan (komunikator) yang dalam hal ini diibaratkan sebagai pendidik dengan publik sebagai penerima pesan (komunikan) sebagai peserta didik. Model kampanye yang dialogis jelas

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

akan memberikan peluang yang lebih besar kepada publik untuk mengetahui secara langsung bagaimana visi, misi dan program kandidat.

Terkait calon kepala daerah Petahana yang harus menjalani cuti selama masa kampanye Pilkada diatur dalam Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota. Kemudian turunan pasal itu dituangkan dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota. Aturan tersebut menimbulkan polemik ketika Gubernur DKI Jakarta, Basuki Tjahaja Purnama, mengajukan uji materi Undang-Undang tersebut ke Mahkamah Konstitusi (MK). Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah Pasal 70 ayat (3) yang menyatakan 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.

Keharusan calon Petahana untuk cuti selama masa kampanye Pilkada sebagaimana yang diatur dalam Pasal 70 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota, menimbulkan kontra dikalangan Petahana, yakni dengan adanya uji materi atau judicial review Undang-Undang tersebut ke Mahkamah Konstitusi

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yang diajukan oleh Basuki Tjahaja Purnama. Diwajibkannya cuti selama kampanye kurang lebih 4 bulan sampai dengan 6 bulan menurut Basuki Tjahaja Purnama telah merugikan hak Petahana, serta tidak adanya perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Langkah Basuki Tjahaja Purnama yang mengajukan uji materi norma tersebut tentunya harus dihormati karena gugatan itu merupakan hak konstitusionalnya sebagai warga negara.[3]

Mahkamah Konstitusi yang merupakan lembaga peradilan sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman di samping Mahkamah Agung, yang dibentuk melalui perubahan ketiga UUD Negara RI 1945 mempunyai wewenang dan kewajiban, seperti yang diatur dalam Pasal 24C UUD Negara RI 1945 pada ayat (1) dan ayat (2) yang dirumuskan sebagai berikut:

1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwaklian Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Mahkamah Konstitusi mempunyai fungsi, sebagai pengawal konstitusi *(the guardian of the constitution)*, penafsir final konstitusi *(the final*

[3] Rakhmat Nur Hakim, "Ketua DKPP: Cuti Kepala Daerah Petahana Saat Kampanye Bukan Hak, tetapi Kewajiban" *Artikel Kompas*, diakses melalui https://nasional_kompas.com/read/cuti-dkpp-petahana-saat-kampanye pada Agustus 2016.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

interpreter ofthe constitution), pelindung hak asasi manusia *(the protector of human rights)*, pelindung hak konstitutional warga negara *(the protector of the citizen's constitutional rights),* dan pelindung demokrasi *(the protector of democracy).*[4]

Sebelum adanya gugatan Basuki Tjahaja Purnama, ketentuan cuti kampanye bagi Petahana yang ingin mencalonkan kembali, pernah menjadi perdebatan yang menghasilkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Perkara 17/PUU-VI/2008. Putusan tersebut lahir dari Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Pasal 58 huruf q Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 mensyaratkan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatan dan akan mencalonkan diri pada pemilihan kepala daerah dan/wakil kepala daerah harus mengundurkan diri sejak pendaftaran dan menurut penjelasan Pasal 58 huruf q tersebut, pengunduran diri tersebut tidak dapat ditarik kembali. Aturan tersebut kemudian digugat oleh Sjachroedin SP yang berprofesi sebagai Gubernur Lampung Periode 2004-2009. Pemohon berpendapat dengan adanya Pasal 58 huruf q Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tersebut merugikan hak Pemohon untuk memegang masa jabatan sebagai Gubernur Lampung sampai dengan tanggal 2 Juni 2009. Konklusi dari putusan tersebut,

[4]Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi (*Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2010), 9-10.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Mahkamah menyatakan permohonan Pemohon dalam pengujian konstitusionalitas Pasal 58 huruf q Undang-Undang *a quo* beralasan menurut hukum untuk dikabulkan. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut yang menjadi cikal bakal munculnya aturan cuti untuk calon kepala daerah yang akan menjalani kampanye pilkada.

Basuki Tjahaja Purnama meminta Mahkamah Konstitusi selaku lembaga yang mempunyai fungsi pengawal dan penafsir konstitusi untuk menyatakan, bahwa materi muatan Undang-Undang Pilkada Pasal 70 ayat (3) huruf a tersebut adalah bertentangan dengan UUD Negara RI 1945 (*conditionally unconstitutional*) dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya, sepanjang tidak dimaknai bahwa cuti sebagaimana termuat dalam materi muatan pasal tersebut adalah hak yang bersifat opsional dari Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama (Petahana), yang mana apabila hak cuti tersebut tidak digunakan oleh Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, maka Petahana tidak diperbolehkan turut serta secara langsung dalam kampanye pemilihan kepala daerah, dengan tidak mengurangi hak dari masyarakat pemilih untuk mengetahui visi, misi dan program Petahana tersebut. Dalam konklusinya Mahkamah menyatakan permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum dengan amar putusan menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Rumusan norma dalam Undang-Undang haruslah mencerminkan netralitas negara terhadap para kontestan atau kandidat dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Netralitas negara di hadapan semua kontestan pemilihan kepala daerah, merupakan salah satu bentuk pelaksanaan Pasal 28D ayat (1) UUD Negara RI 1945 yang menyatakan "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum".[5] Negara tidak dapat melarang warga negara untuk menjadi kepala daerah, termasuk di dalamnya hak seorang kepala daerah atau mantan kepala daerah mencalonkan diri kembali menjadi kepala daerah untuk kedua kalinya. Seiring dengan hak warga negara untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah, terutama bagi Petahana, penting menurut Mahkamah untuk menegaskan bahwa dalam batas penalaran yang wajar fasilitas yang melekat pada jabatannya harus dilepaskan dari Petahana yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah. Hal demikian menurut Mahkamah adalah wujud netralitas negara atau Pemerintah dalam kontestasi pemilihan kepala daerah. Melepaskan fasilitas negara ini tidak dalam konteks bahwa kepala daerah yang hendak mencalonkan diri pada pemilihan kepala daerah berikutnya (Petahana) harus mundur atau melepaskan jabatannya terlebih dulu, melainkan sudah cukup apabila diwujudkan dalam bentuk kewajiban cuti bagi Petahana.

[5] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam praktik penyelenggaran negara, keadilan harus dijunjung tinggi untuk menciptakan kemaslahatan bersama. Allah berfirman dalam Surah An-Nisa' ayat 59:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ ۖ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَٰلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

Artinya:"Hai orang – orang yang beriman, taatlah kamu kepada Allah dan taatlah kamu kepada Rasul dan kepada Ulil Amri diantaramu. Maka jika kamu berselisih dalam suatu (urusan), kembalikanlah ia kepada (Kitab) Allah dan (Sunnah) Rasul, jika kamu benar- benar beriman terhadap Allah dan hari kemudian. Itulah yang lebih baik dan lebih bagus kesudahannya". [6]

Berdasarkan tafsir Fi zhilalil Qur'an yang ditulis oleh Sayyid Quthb, dalam ayat tersebut yang dimaksud Ulil Amri yakni dari kalangan orang-orang mukmin sendiri yang telah memenuhi syarat iman dan batasan islam yang dijelaskan dalam ayat itu, yaitu Ulil Amri yang taat kepada Allah dan Rasul-Nya, juga Ulil Amri yang mengesakan Allah SWT sebagai pemilik kedaulatan hukum dan hak membuat syariat bagi seluruh manusia. [7]Menerima hukum dari-Nya (sebagai sumber dari segala sumber hukum) sebagaimana ditetapkan dalam nash serta mengembalikan kepadanya segala urusan yang diperselisihkan oleh akal pikiran dan pemahaman mereka yang

[6] Depag RI, *Al-Quran Terjemah Indonesia,* (Jakarta:Sari Agung,2002), 158.

[7] Sayyid Quthb, *Tafsir Fi Zhilalil Qur'an di Bawah Naungan Al-Qur'an (Surah Ali Imran-An-Nisaa 70),* (Jakarta: Gema Insani Press, 2001), 399.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tidak terdapat nash padanya untuk menerapkan prinsip-prinsip umum yang terdapat dalam nash.

Dapat dipahami bahwa ayat di atas ditujukan untuk rakyat, di samping mentaati perintah Allah dan Rasul-Nya, mereka juga harus mentaati segala kebijakan Ulil Amri yang tidak bertentangan dengan syariat. Ulil amri disini yang dimaksud yaitu pemerintah (*Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif*). Menurut Ibn Taimiyah menjelaskan bahwa menyelesaikan perkara yang timbul diantara orang banyak, wajib diselesaikan menurut hukum dengan cara yang adil, sebagaimana yang diperintahkan Allah dan Rasul-Nya.[8]

Apabila dihubungkan dengan konteks keadilan kesetaraan antarpeserta dalam Pilkada tentu tidak dimaknai harus setara dalam semua hal, karena masing- masing kontestan memiliki latar belakang yang berbeda-beda dalam hal ekonomi, sosial, pendidikan, dan sebagainya. Dalam hal ini yang dapat negara lakukan untuk mendudukkan para kontestan dalam posisi yang setara adalah dalam konteks melepaskan semua bentuk relasi antara negara dengan para kontestan apabila relasi demikian dapat berakibat diuntungkannya kontestan tersebut. Jika aturan cuti bagi calon kepala daerah petahan selama kampanye yang dibuat oleh pemerintah dalam hal ini Presiden dan DPR, telah memenuhi prinsip keadilan dan kesetaraan maka harus dilaksanakan demi kemaslahatan bersama.

[8] Jeje Abdul Rojak, *Politik Kenegaraan dan Kepemimpinan Publik dalam Islam* (Yogyakarta: Lkis,2018), 221.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam pandangan hukum Islam permasalahan tersebut termasuk dalam ruang lingkup fikih *siyāsah* bidang *dustūriyah*, karena berhubungan dengan putusan yang dikeluarkan oleh lembaga yudikatif yang berkaitan dengan pengujian undang-undang (*Judicial Review*) yakni Undang-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 terhadap UUD Negara RI 1945 tentang hak-hak yang diberikan oleh negara kepada individu atau masyarakat. *Fikih Siyāsah* menurut Abu al-Wafa Ibn Aqil adalah suatu pengaturan yang berhubungan dengan hal- hal yang berkaitan dengan rakyat untuk lebih dekat kepada kemaslahatan dan lebih jauh dari kerusakan, kendati pun Rasulullah tidak menetapkannya dan Allah juga tidak menurunkan wahyu untuk mengaturnya. Pengujian Undang-undang termasuk juga dalam *siyāsah dustūriyah* yang membahas masalah perundang-undangan Negara. Hal ini lingkup dalam pembahasannya lebih spesifik mengenai dasar pembentukan pemerintahan, aturan yang berkaitan dengan hak-hak rakyat dan mengenai pembagian kekuasaan.[9]

Apabila dikembalikan kepada tujuan dimasukkannya ketentuan cuti dalam Undang-Undang tersebut, yaitu untuk mencegah calon kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah Petahana menyalahgunakan fasilitas yang

[9]Imam Amrusi, Nur Lailatul Musyafa'ah,dkk, *Hukum Tata Negara Islam* (Surabaya: IAIN Sunan Ampel Press,2013), 22-23.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

melekat pada jabatannya, namun dalam hal ini tidak dapat dipungkiri menimbulkan akibat berkurangnya masa jabatan kepala daerah, sementara jika tidak diwajibkan cuti maka Petahana akan terlindungi haknya untuk menjabat secara penuh/utuh tetapi membuka potensi penyalahgunaan jabatan yang berakibat ketidaksetaraan antarkontestan dalam pemilihan kepala daerah, mencederai netralitas negara, serta pada akhirnya merugikan pihak lain baik sesama kontestan maupun masyarakat pemilih yang berhak menikmati pemilihan kepala daerah yang berkualitas. Kedua hal tersebut memang saling bertentangan.

Berdasarkan pemaparan diatas, untuk mengetahui apa saja dasar pertimbangan hakim dalam memutuskan perkara tersebut maka dalam hal ini penulis mengangkat judul "Analisis *Yuridis* dan *Fiqih Siyāsah Dustūriyah* terhadap Wajib Cuti selama Masa kampanye Pilkada bagi Calon Kepala Daerah Petahana (Studi Putusan MK Nomor 60/PUU-XIV/2016)".

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

1. Identifikasi Masalah

Dengan melihat latar belakang masalah tersebut, ada beberapa masalah yang teridentifikasi, diantaranya;

a. Hak konstitusional calon Petahana kepala daerah dan para peserta yang lain dalam Pilkada.

b. Aturan kewajiban cuti bagi calon kepala daerah Petahana.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

c. Penyalahgunaan kewenangan jabatan publik oleh calon kepala daerah Petahana.

d. Keadilan dalam proses kampanye pemilihan kepala daerah antara calon kepala daerah Petahana dan peserta lain dalam Pilkada.

e. Pertimbangan hukum hakim dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XIV/2016 terhadap kewajiban cuti Petahana.

f. Cuti Pejabat Publik dalam Pandangan *fikih siyāsah* atau hukum tata negara Islam.

g. Kewajiban dalam mentaati peraturan yang dibuat oleh Pemerintah dalam kajian *fikih siyāsah* .

h. Pelayanan publik dan kriteria calon kepala daerah.

2. Batasan Masalah

Dengan adanya identifikasi masalah tersebut, agar penelitian ini lebih fokus dan tidak menyimpang dari pembahasan, maka penulis memberikan batasan masalah sebagai berikut;

a. Pertimbangan hukum hakim dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XIV/2016 tentang Pengujian Undang-Undang pasal 70 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

b. Analisis yuridis dan *fikih siyāsah dustūriyah* terhadap pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 60/PUU-XIV/2016 tentang Pengujian Undang-Undang Pasal 70 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

C. Rumusan Masalah

Berdasakan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini:

1. Bagaimana pertimbangan hukum Hakim dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XIV/2016 tentang Pengujian Undang-Undang Pasal 70 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 ?

2. Bagaimana analisis *yuridis* dan *fikih siyāsah dustūriyah* terhadap pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 60/PUU-XIV/2016 tentang Pengujian Undang-Undang Pasal 70 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 ?

D. Kajian Pustaka

Kajian pustaka ini dimaksudkan untuk mendapatkan tambahan pengetahuan sekaligus menambah referensi dalam proses penulisan skripsi dengan tujuan untuk membuktikan dan menunjukkan bahwa skripsi yang penulis buat ini adalah murni hasil karya sendiri atau original dengan pemikiran penulis atas permasalahan yang terjadi. Maka dengan hal ini, penulis sajikan beberapa kajian/penelitian ilmiah yang sudah dilakukan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

terdahulu yang berkaitan dengan kewajiban cuti bagi calon gubenur Petahana selama masa kampanye pilkada, yaitu sebagai berikut:

1. Jurnal "Konstruksi Hukum Wajib Cuti bagi Petahana Kepala Daerah berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XIV/2016", ditulis oleh Muhammad Rudi Juanda Magister Ilmu Hukum Universitas Riau dalam jurnal Ilmu Hukum, Volume 8 Nomor 1, Februari 2019. Dalam tulisannya membahas terkait kewajiban cuti bagi Petahana yang di konstruksikan menjadi kewajiban hukum bagi Petahana. Menurutnya cuti kampanye bagi Petahana yang di wajibkan di dalam peraturan memberikan penafsiran yang berbeda. Di pemerintah cuti kampanye di maksudkan agar kepala daerah tidak menyalagunakan wewenangnya, tetapi di kalangan Petahana cuti kampanye yang di wajibkan itu mengganggu kinerja dari kepala daerah itu sendiri dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Adapun menurut penulis, konstruksi hukum wajib cuti bagi Petahana berdasarkan putusan mahkamah konstitusi harus dipahami berakibat berkurangnya masa jabatan kepala daerah, sementara jika tidak diwajibkan cuti maka Petahana akan terlindungi haknya untuk menjabat secara penuh/utuh. Melihat lebih jauh konstruksi hukum wajib cuti bagi Petahana merujuk pada implikasi wajib cuti bagi Petahana terhadap penyelenggaraan pemerintah di daerah.

   Menurut Penulis, implikasi wajib cuti bagi Petahana terhadap penyelenggaraan pemerintah di daerah akan mengganggu efektivitas

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tata kelola pemerintahan dalam melayani masyarakat dan mengganggu kinerja pemerintah daerah.[10]

2. Jurnal "Problematika Pengaturan Cuti Kampanye Kepala Daerah *Incumbent* dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Indonesia", ditulis oleh Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dalam Jurnal Hukum Novelty, Volume 8 Nomor 1, Februari 2017. menurut penulis aturan yang terdapat dalam Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 mengundang problematika hukum. Satu sisi dimaksudkan agar kepala daerah incumbent tidak menyalahgunakan jabatannya ketika kampanye, namun di sisi yang lain adanya aturan tersebut menghalang-halangi kepala daerah incumbent untuk bekerja sesuai amanah rakyat yang telah memilihnya untuk memimpin secara penuh selama lima tahun. Penulis juga menjelaskan terkait pengaturan persyaratan cuti kampanye bagi kepala daerah incumbent dalam pilkada mempunyai kelebihan dan kelemahan. Adapun kelebihannya ialah untuk membatasi kekuasaan kepala daerah agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan, menghindarkan terjadinya konflik kepentingan (*conflict of interest*) yang berupa penggunaan berbagai fasilitas yang terkait dengan jabatannya, mencegah Petahana untuk memobilisasi Pegawai Negeri

[10] Muhammad Rudi Juanda,"Konstruksi Hukum Wajib Cuti bagi Petahana Kepala Daerah berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XIV/2016"(Thesis Fakultas Ilmu Hukum Universitas Riau) dalam *Jurnal Ilmu Hukum*, No. 1 vol. 8 Februari 2019.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sipil (PNS), dan untuk menjamin agar semua calon (diluar Petahana) dengan calon Petahana berangkat dari kondisi equal sehingga kompetisi dapat berlangsung secara fair. Adapun kelemahannya antara lain adalah kewajiban untuk cuti dapat merugikan hak kepala daerah incumbent untuk bekerja menuntaskan amanah rakyat hasil pemilihan langsung serta merugikan rakyat pemilih, Kebijakan cuti kampanye bagi kepala daerah incumbent akan mengganggu efektivitas tata kelola pemerintahan dalam melayani masyarakat dan dapat melemahkan fungsi pengawasan kepala daerah dalam mengawasi birokrasinya.[11]

3. Skripsi, Putri Ayu Prayogo mahasiswi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta tahun 2017 dengan judul " Kewajiban Cuti Bagi Petahana yang Mengikuti Pilkada Serentak 2017". Dalam skripsinya membahas terkait dasar filosofis pengaturan cuti bagi Petahana yang mengikuti Pilkada serentak 2017 dan pengaturan kewajiban cuti bagi Petahana yang mengikuti Pilkada serentak 2017 yang menurutnya sudah sejalan dengan demokrasi dan HAM. Dalam ditinjaunya secara filosofis, pengaturan cuti dapat diterapkan dengan tujuan memenuhi keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum. Adapun peraturan kewajiban cuti jika dilihat dari sudut pandang yang fundamental suatu negara hukum, bahwa di dalamnya ada demokrasi

[11] Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardana, "Problematika Pengaturan Kampanye Kepala Daerah *Incumbent* dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Indonesia", (fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia) dalam *Jurnal Hukum Novelty*, No.1 Vol.8 (Februari 2017).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dan HAM yang harus dijunjung tinggi serta menjadi landasan untuk menganalisis, maka menurut penulis cuti sejalan dengan demokrasi maupun HAM. Tegasnya, demokrasi di Indonesia memberikan jaminan terselenggaranya kompetisi khususnya melalui kampanye secara fair atau adil baik bagi Petahana maupun kandidat di luar Petahana. Cuti merupakan salah satu jalan penegakan HAM di Indonesia dengan menghindarkan Petahana untuk menyalahgunakan wewenangnya (*abuse of power*) untuk kepentingan pribadi (*vested interest*). Pemilihan kepala daerah akan mencapai legitimasi yang kuat ketika Petahana cuti, mencegah *abuse of power* yang berpotensi menimbulkan dampak maupun manifest yang buruk di dalam masyarakat. Dalam penelitiannya, penulis merekomendasikan KPU dan Bawaslu agar tetap mengedepankan *checks and balances*, serta pemilih yang mendasarkan pertimbangan kritis dalam menjalankan hak politik.[12]

Dalam pembahasan kajian pustaka diatas, baik jurnal maupun skripsi tersebut membahas terkait problematika aturan kewajiban cuti dalam pilkada bagi calon gubenur Petahana dari sudut yang berbeda-beda. Begitupun dalam penelitian ini, Penulis akan membahas terkait kewajiban cuti selama masa kampanye bagi calon kepala daerah Petahana yang terdapat dalam Pasal 70 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Kepala daerah dari sudut pandang yang berbeda

[12] Putri Ayu Prayogo, Kewajiban Cuti Bagi Petahana yang Mengikuti Pilkada Serentak 2017“ (Skripsi- - Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2017).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pula. Dalam penelitian Ini penulis lebih fokus menganilisis terhadap pertimbangan hukum Hakim dalam putusan MK Nomor 60/PUU-XIV/2016 tentang Pengujian Undang-Undang pasal 70 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dari prespektif *yuridis* dan *fikih siyāsah dustūriyah*.

E. Tujuan Penelitian

Dalam suatu penelitian harus mempunyai tujuan yang jelas sehingga dapat memberikan arah dalam pelaksanaan penelitian tersebut. Sebagaimana rumusan masalah diatas, maka tujuan diadakannya penelitian ini sebagai berikut;

1. Untuk mengetahui pertimbangan hukum Hakim dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XIV/2016 tentang Pengujian Undang-Undang pasal 70 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.
2. Untuk mengetahui analisis *yuridis* dan *fikih siyāsah dustūriyah* terhadap pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 60/PUU-XIV/2016, tentang Pengujian Undang-Undang pasal 70 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

F. Kegunaan Hasil Penelitian

Dengan tujuan diadakanya penelitian tersebut, diharapkan dapat memberikan kegunaan dan manfaat baik secara teoritis maupun praktis sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

Secara teoritis penulisan skripsi ini berguna sebagai media pembelajaran metode penelitian hukum dan dapat digunakan untuk memberikan pengetahuan di bidang Hukum Tata Negara sehingga dapat menunjang kemampuan individu mahasiswa dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

2. Secara Praktis

Secara Praktis manfaat yang dapat penulis peroleh dari penulisan skripsi ini adalah untuk menambah dan memperdalam wawasan hukum tentang pertimbangan hukum dalam putusan Mahkamah Konstitusi. Bagi masyarakat, Melalui penulisan skripsi ini penulis dapat memberikan sedikit pengetahuan terkait teknis Judicial Review di Mahkamah Konstitusi.

G. Definisi Operasional

Agar diperoleh pemahaman yang sama terhadap penafsiran istilah - istilah yang terdapat dalam judul skripsi ini yakni "Analisis *yuridis* dan *fikih siyāsah dustūriyah* terhadap Wajib Cuti selama Masa Kampanye Pilkada bagi Calon Kepala Daerah Petahana (Studi Putusan MK Nomor 60/PUU-

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

XIV/2016)" maka perlu menguraikan Definisi operasional dari istilah tersebut sebagai berikut;

1. Analisis *Yuridis*

Analisis yuridis yakni kegiatan untuk mencari dan memecah komponen dari suatu permasalahan untuk dikaji yang kemudian dihubungkan dengan sistem hukum yang ada, kaidah hukum,asas hukum maupun norma hukum lainnya yang digunakan untuk pemecahan masalah.

2. *Fikih Siyāsah Dustūriyah*

Fikih *Siyāsah* atau *Siyāsah syar'iyah* merupakan Ilmu yang mempelajari hal ihwal dan seluk beluk pengaturan urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukum, peraturan dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran dan ruh syariat untuk mewujudkan kemaslahatan umat. Adapun yang dimkasud dengan *fikih siyāsah dustūriyah* adalah *siyāsah* yang berhubungan dengan peraturan dasar tentang bentuk pemerintahan dan batasan kekuasaannya, cara pemilihan (kepala negara), batasan kekuasaan yang lazim bagi pelaksanaan urusan umat, dan ketetapan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

hak-hak yang wajib bagi individu dan masyarakat, serta hubungan antara penguasa dan rakyat.[13]

Dalam penelitian ini, penulis akan menganalisis dengan menggunakan teori *fikih siyāsah dustūriyah* khususnya dalam *Siyāsah tashrī'iyah syar'iyah* yakni penetapan hukum yang sesuai dengan syariat.

3. Cuti

Cuti hakikatnya adalah keadaan tidak masuk kerja yang di izinkan dalam jangka waktu tertentu.[14]

4. Kampanye

Kampanye Pemilihan yang selanjutnya disebut Kampanye adalah kegiatan untuk meyakinkan Pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota. Dalam konteks ini kampanye Pilkada tahun 2017.

5. Calon Kepala Daerah Petahana

Dalam UU Pilkada tidak mendefinisikan terkait dengan arti Petahana. Petahana yang merupakan padanan dari kata *incumbent* sesungguhnya sudah menjadi istilah umum sejak 2009. Istilah tersebut ada sejak proses penyelenggaraan pemilu juga diikuti oleh pejabat yang

---

[13] J.Suyuthi pulungan, *Fikih Siyāsah Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran* (Yogyakarta: Penerbit Ombak,2014), 28-43.

[14] Lihat Pasal 8 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sedang memegang jabatan. Dalam KBBI, istilah tersebut diartikan sebagai pemegang jabatan politik yang sedang menjabat. Dengan demikian, siapa pun yang sedang menjabat suatu jabatan politik, maka yang bersangkutan disebut sebagai "Petahana". Jika yang bersangkutan kembali ikut dalam kontestasi pemilu untuk mempertahankan Kursi kekuasaannya, maka diistilahkan dengan "Calon Petahana".[15]

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah penelitian normatif. Penelitian normatif yang dimaksud yaitu penelitian yang objek kajiannya meliputi norma atau kaidah dasar, asas-asas hukum, peraturan perundang-undangan, perbandingan hukum, doktrin, serta yurisprudensi.[16]

2. Sumber Data

Untuk memecahkan rumusan masalah dan sekaligus memberikan *preskriptif* yang bersifat memberi petunjuk atau ketentuan mengenai apa yang sebenarnya, diperlukan sumber-sumber penelitian. Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber

[15] Khoirul fahmi,*Pemilihan Umum dalam Transisi Demokrasi: Kompilasi Catatan atas Dinamika Pemilu dan Pilkada di Era Reformasi* (Jakarta:Rajawali Pers,2016), 76.

[16] Amiruddin & Zainal, Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 119.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

penelitian yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

a. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas, yang meliputi :

   a) Undang - Undang Dasar Republik Indonesia (UUD RI) 1945

   b) Undang -Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada

   c) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XIV/2016

   d) Peraturan KPU (PKPU) Nomor 15 tahun 2017

   e) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016

b. Bahan hukum sekunder merupakan semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang digunakan yakni:

   a) Pemilihan Umum dalam Transisi Demokrasi: Kompilasi Catatan Atas Dinamika Pemilu dan Pilkada di Era Reformasi, karya Khoirul Fahmi

   b) Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah:Sejarah, Asas, Kewenangan, dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, karya Sirajuddin,dkk

   c) Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, karya Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

d) Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, karya Titik Triwulan Tutik

e) *Fikih Siyāsah:* Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran, karya J.Suyuthi Pulunga

f) Politik Kenegaraan dan Kepemimpinan Publik dalam Islam, karya Jeje Abdul Rojak

g) Hukum Tata Negara Islam,karya Imam Amrusi J, dkk

h) *Fiqh Siyāsah*: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam,karya Muhammad Iqbal

c. Bahan hukum tersier

a) Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)

b) Koran

c) Majalah

d) Artikel[17]

d. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan bahan yang digunakan adalah studi kepustakaan *(library research).* Studi kepustakaan ialah suatu metode yang berupa pengumpulan bahan-bahan hukum, yang diperoleh dari buku pustaka atau bacaan lain yang memiliki hubungan

[17] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta; Kencana, 2017), 181.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dengan pokok permasalahan, kerangka, dan ruang lingkup permasalahan. Dalam penulisan skripsi ini penulis mencari dan mengumpulkan bahan kepustakaan berupa peraturan perundang - undangan, buku, hasil-hasil penelitian hukum, skripsi, artikel, serta jurnal-jurnal hukum.

e. Teknik Analisis Data

Teknik analisis bahan pada penelitian ini penulis meggunakan deskriptif analisis yang selanjutya dianalisis dengan pola pikir deduktif. Data yang diperlukan dalam penelitian ini dikumpulkan dengan teknik studi kepustakaan yang dianalisis secara kualitatif kemudian disajikan dalam bentuk deskriptif. Teknis analisis data menggunakan pola pikir deduktif yaitu memaparkan secara umum kajian *fikih siyāsah* dan teori hukum yang selanjutya dipakai untuk meganalisis keputusan Mahkamah Konstitusi terkait kewajiban cuti selama masa kampanye Pilkada bagi calon kepala daerah Petahana.

I. Sistematika Pembahasan

Dalam menulis skripsi ini terdapat sistematika pembahasan yang dikemas dalam perbab. Adapun tujuan dari sistematika pembahasan yang ditulis yakni untuk memberikan gambaran dan memudahkan pembaca untuk memahami secara keseluruhan penelitian ini dalam setiap perbabnya.

Bab I merupakan bab pendahuluan yang memuat: Latar belakang, identifikasi dan batasan masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

penelitian, kegunaan hasil penelitian, definisi operasional, metode penelitian, sistematika pembahasan.

Bab II memuat konsep *nasb al –imāmah* dan cuti kerja bagi Petahana dalam kajian *fikih siyāsah*, yang meliputi pembahasan tentang: Konsep *fikih siyāsah syar'iyah*, konsep *nasb al- imāmah*, dan konsep cuti kerja bagi *Amir al Umara'*/ kepala daerah dalam *fikih siyāsah*.

Bab III memuat tentang pertimbangan hukum Hakim Mahkamah Konstitusi perihal cuti Petahana selama masa kampanye dalam Putusan Nomor 60/PUU-XIV/2016. Bab ini merupakan pembahasan dari rumusan masalah yang pertama dalam penelitian ini.

Bab IV memuat analisis *yuridis dan fikih siyāsah dustūriyah* terhadap pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 60/PUU-XIV/2016, tentang Pengujian Undang-Undang pasal 70 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Bab ini merupakan pembahasan rumusan masalah yang kedua dalam penelitian ini.

Bab V merupakan bab penutup yang terdiri dari kesimpulan dan penyampaian saran penulis.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB II

KONSEP *NASB AL – IMĀMAH* DAN CUTI KERJA BAGI PETAHANA DALAM KAJIAN *FIKIH SIYĀSAH*

A. Konsep *Fikih Siyāsah Syar'iyah*

A. 1 Konsep Demokrasi

Demokrasi menurut Miriam Budiardjo berarti rakyat berkuasa atau *government by the people.* Dalam istilah Yunani, demokrasi terdiri dari dua kata yakni *demos* yang berarti rakyat dan *kratos/kratein* yang berarti kekuasaan/berkuasa.[18] Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.

Berkaitan dengan itu, Henry B. Mayo memberikan pengertian bahwa sistem politik demokrasi adalah sistem yang menunjukkan kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas

[18]Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta:PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), 105.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.[19]

Konsep demokrasi memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan manusia. Persamaan di depan hukum merupakan suatu asas yang bersifat tidak konkrit. Hal tersebut sebagai bentuk rencana untuk menghindari suatu kesewenang-wenangan dari penguasa terhadap rakyatnya.[20] Persamaan di depan hukum telah dijamin dalam Konstitusi, yang merupakan suatu pengakuan tertinggi dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Serta sebagai salah satu unsur bentuk pengakuan terhadap jaminan HAM yang tercantum dalam UUD Negara RI 1945 Pasal 27 ayat (1) yang berbunyi "*Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya*" dan Pasal 28D ayat (1) yang berbunyi "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*". [21]

Berdasarkan pada teori kontrak sosial, untuk memenuhi hak-hak tiap manusia tidak mungkin dicapai oleh masing-masing orang secara individual, tetapi harus bersama-sama. Maka dibuatlah perjanjian sosial yang berisi

---

[19] Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Yogyakarta: Gama Media,1999), 7.

[20] Julita Melissa Waluko, "Perwujudan Prinsip Equality Before The law bagi Narapidana dalam Lembaga Permasyarakatan di Indonesia", dalam *Jurnal Ilmiah* No.1 Vol.1 (Januari 2013), 163.

[21] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tentang apa yang menjadi tujuan bersama, batas-batas hak individual, dan siapa yang bertanggung jawab untuk pencapaian tujuan tersebut dan menjalankan perjanjian yang telah dibuat dengan batas-batasnya. Perjanjian tersebut diwujudkan dalam bentuk konstitusi sebagai hukum tertinggi di suatu negara (*the supreme law of the land*), yang kemudian diterapkan secara konsisten dalam hukum dan kebijakan negara. Proses demokrasi juga terwujud melalui prosedur pemilihan umum untuk memilih wakil rakyat dan pejabat publik lainnya.[22]

Pemilihan kepala daerah diatur dalam Undang –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. Kebijakan cuti bagi calon gubernur Petahana terdapat pada Pasal 70 ayat (3) UU Pilkada yang merupakan tahapan dalam proses demokrasi yakni Pemilukada. Pasal tersebut yang berkaitan dengan aturan cuti bagi calon Petahana selama masa kampanye telah diuji materiil oleh Mahkamah Konstitusi yang menghasilkan Putusan Nomor 60/PUU-XIV/2016. Mahkamah Konstitusi dengan Putusan tersebut menyatakan menolak untuk seluruhnya terhadap gugatan Pemohon, dan menilai bahwa Pasal 70 ayat (3) tersebut merupakan bentuk perwujudan

[22] Jimly Asshiddiqie, *HukumTata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta:Sonar Grafika, 2011), 200.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

persamaan didepan hukum untuk semua peserta dalam kontestasi Pemilukada sehingga terwujudnya demokrasi yang berkualitas.

A. 2 Pemilihan Umum Kepala Daerah

Amandemen kedua UUD Negara RI 1945 berdampak luas terhadap sistem ketatanegaraan. Salah satunya mengenai ketentuan yang menyangkut pemerintahan di tingkat daerah yaitu mengenai pemilihan kepala daerah. Para perumus amandemen kedua UUD Negara RI 1945 menghendaki dan bersepakat bahwa pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dilakukan secara demokratis. Namun, perumus UUD Negara RI 1945 tersebut berkeinginan untuk memberikan kesempatan bagi para pembentuk Undang-Undang untuk mengatur pemilihan kepala daerah lebih lanjut sesuai dengan kondisi keragaman daerah, situasi daerah serta kondisi daerah asalkan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi.[23]

Dalam pandangan Rosseau, demokrasi tanpa partisipasi langsung oleh rakyat merupakan bentuk pengingkaran terhadap demokrasi itu sendiri. Asumsi inilah yang mendasari pandangan bahwa pemilihan para pejabat politik secara langsung lebih demokrasi dibandingkan melalui mekanisme perwakilan. Kualitas sistem demokrasi ikut ditentukan oleh kualitas proses seleksi para wakil, termasuk wakil yang memperoleh mandat untuk memimpin pemerintahan. Karena itu, pemilihan kepala daerah secara

[23] Sodikin, *Hukum Pemilu: Pemilu sebagai Praktek Ketatanegaraan* (Bekasi: Gramata Publishing, 2014), 173.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

langsung merupakan salah-satu alternatif yang bisa dipilih untuk meningkatkan legitimasi pemerintah daerah.[24]

Pemilihan kepala daerah secara langsung akan punya makna dan efektif dalam mengembalikan legitimasi politik jika didukung oleh prakondisi-prakondisi sebagai berikut:

a. Secara prosedural demokratis: mekanismenya demokratis (termasuk penetapan syarat-syarat calon, mekanisme pencalonan, dan penghitungan suara yang transparan dan adil); aturan main dalam bentuk perundang-undangan yang demokratis (disepakati seluruh pihak); revisi sistem pemilu secara distrik sehingga keterwakilan lebih terjamin; pola pengorganisasian parpol yang desentralistis; isu-isu lokal dalam kampanye pemilu lokal.

b. Secara substantif demokrasi: ada ruang publik yang terbuka dan inklusif bagi partisipasi publik; ada penguatan institusi demokrasi lokal (partai politik, pers, dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang independen), ada dinamika politik lokal yang konkret dan murni. [25]

Dengan demikian, pemilihan kepala daerah secara langsung baru akan bermakna dalam meningkatkan demokratisasi lokal jika didukung oleh upaya revisi sistem secara keseluruhan. Dinamika politik lokal tidak berada

[24] Dede Mariana dan Caroline Paskarina, *Demokrasi dan Politik Desentralisasi* (Yogyakarta: Graham Ilmu, 2008), 32.

[25] Ibid.,35.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dalam ruang yang hampa, tapi senantiasa dipengaruhi tarik-menarik berbagai kekuatan, baik elit maupun massa, baik eksternal maupun internal. Pemilihan kepala daerah secara langsung tidak akan membawa perubahan, jika tidak didukung desain sistem pemilu nasional yang menjamin keterwakilan dan kualitas anggota lembaga legislatif. Dalam tataran lokal, sistem pemilihan kepala daerah juga harus memuat ketentuan-ketentuan yang dapat meminimalkan potensi konflik di daerah, baik yang disebabkan politik aliran, mobilisasi massa, maupun konflik kepentingan yang bersifat elitis.[26]

A. 3 Definisi *Fikih Siyāsah Dustūriyah*

Menurut Ibn al- Qayim yang dikutip oleh J.Suyuti Pulungan, secara etimologis *Fikih* berarti pengertian atau pemahaman terhadap perkataan dan perbuatan manusia. Adapun kata *siyāsah* berasal dari kata *sasa* yang berarti mengatur, mengurus dan memerintah. Sedangkan *Dustūriyah* adalah prinsip-prinsip pokok dalam pemerintahan negara seperti, undang-undang atau peraturan.[27] Menurut Abu A'la al-Maududi yang dikutip oleh Jeje Abdul Rojak mengartikan kata *dustūr* sebagai "Suatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip yang pokok yang menjadi landasan pengaturan suatu negara". [28] Adapun kata-kata *dustūr* dapat dimaknai sama dengan

[26] Ibid.,36.

[27] J. Suyuti Pulungan, *Fikih Siyasah Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran* (Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2014), 23.

[28] Jeje Abdul Rojak, *Hukum Tata Negara Islam* (Surabaya: UINSA Press, 2014), 27.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

constitution dalam bahasa Inggris atau Undang-Undang Dasar dalam bahasa Indonesia.

Secara umum pengertian *fikih siyāsah dustūriyah* menurut Abu A'la al-Maududi adalah *siyāsah* yang berhubungan dengan peraturan dasar tentang bentuk pemerintahan dan batasan kekuasaannya, cara pemilihan Imam (kepala negara), batasan kekuasaan yang lazim bagi pelaksanaan urusan umat, dan ketetapan hak-hak yang wajib bagi individu dan masyarakat, serta hubungan antara penguasa dan rakyat.[29] Menurut abu Wahhab Khallaf berpendapat bahwa *siyāsah syar'iyah* atau dalam bahasa yang lebih modern disebut dengan *siyāsah dustūriyah* adalah "pengelolaan masalah umum bagi negara yang bernuansa Islam yang menjamin terealisirnya kemaslahatan dan terhindar dari kemudharatan dengan tidak melanggar ketentuan syariat dan prinsip-prinsip syariat yang umum meskipun tidak sesuai dengan pendapat-pendapat para imam mujtahid". Adapun dalam hal ini yang dimaksud dengan masalah umum bagi negara tersebut adalah setiap urusan yang memerlukan pengaturan baik mengenai perundang-undangan negara, pemilihan pemimpin, kebijakan dalam harta benda dan keuangan, penetapan hukum, peradilan, kebijaksanaan dalam setiap pelaksanaanya aturan, maupun mengenai urusan dalam dan luar negeri[30].

[29] Ibid.,28.

[30] Ibid, J. Suyuti Pulungan, *Fikih Siyasah…,25.*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dari pengertian *fikih siyāsah dustūriyah* yang dikemukakan oleh para ulama tersebut dapat dipahami bahwa *fikih siyāsah dustūriyah* adalah ilmu yang mempelajari hal ihwal dan seluk beluk pengaturan dan kebjiksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran dan ruh syariat untuk mewujudkan kemaslahatan umat.

A. 4 Ruang Lingkup *Fikih Siyāsah Dustūriyah*

Menurut A Djazuli dalam bukunya yang berjudul ”*Fiqh Siyāsah*: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah”. Secara umun ruang lingkup *siyāsah dustūriyah* mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks, antara lain meliputi: persoalan *imāmah,* hak dan kewajibannya; persoalan rakyat, statusnya dan hak-haknya; persoalan *bai'at*; persoalan *waliyul ahdi;* persoalan perwakilan dan *ahl hallī wal ‘aqdī* serta persoalan *wizāroh* dan perbandingannya.

Apabila dilihat dari sisi lainnya, *siyāsah dustūriyah* dapat dibagi dalam empat bidang yaitu.

1) *Siyāsah tashrī'iyah,* termasuk didalamnya persoalan *ahl hallī wal ‘aqdi ,* perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslimin dan non muslim di dalam satu negara, seperti Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, Peraturan pelaksanaan, peraturan daerah dan sebagainya.

2) *Siyāsah tanfiḍiyah,* termasuk didalamnya persoalan *Imāmah,* persoalan *bai'at, wizārah, waliy al-ahdi,* dan lain-lain.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3) *Siyāsah qaḍhā'iyah,* termasuk didalamnya masalah-masalah peradilan,dan.

4) *Siyāsah idāriyah,* termasuk didalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.[31]

Menurut Muhammad Iqbal dalam bukunya yang berjudul ”Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam” kajian fikih *siyasah dusturiyah* terdapat empat ruang lingkup kajian yakni salah satunya terkait kekuasaan legislatif atau disebut dengan *al-sulthah al-tasyri'iyah*, digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, disamping kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfidziyah*) dan kekuasaan yudikatif (*al-sulthah al-qadha'iyah*). Dalam konteks ini, kekuasaan legislatif (*al-sulthah al-tasyri'iyah*) berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT. Adapun unsur-unsur legislasi dalam Islam meliputi: Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam, Masyarakat Islam yang akan melaksanakannya, dan peraturan yang sesuai dengan nilai-nilai dasar Syari'at Islam. [32]

---

[31] A.Djazuli, *Fiqh Siyāsah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah* (Jakarta:Kencana,2009), 43.

[32] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Penerbit Gaya Media Pratama, 2001), 83.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

A. 5 Prinsip-Prinsip Bernegara dalam Islam

Kepemimpinan umat Islam mengalami kemajuan yang luar biasa, terutama pada masa *al-Khulafa'al-Ra'syidin*, Mu'awiyah, dan berpuncak pada zaman Abasiyah, terutama pada masa Khilafah Harun-al Rasyid (786-809) dan Khilafah Al-Ma'mun (813-993). Keberhasilan mereka dalam kepemimpinannya menjadi rujukan ideal dalam pola kepemimpinan umat islam. Mereka menerapkan prinsip - prinsip hukum Islam dalam ketatanegaraan dan pemerintahan dengan sungguh-sungguh. Prinsip-prinsip itu yakni:[33]

1. Prinsip *al - Hurriyah* atau Kebebasan

Prinsip *al-hurriyah* ialah kebebasan atau kemerdekaan secara umum, baik kebebasan individual maupun komunal. Konstitusi Islam menggariskan kebebasan yang meliputi kebebasan individu, kebebasan beragama, kebebasan berpolitik, dan kebebasan berserikat. Kebebasan tersebut bukan saja tertera secara tekstual dalam Al-Qur'an dan Sunnah, melainkan juga telah dilaksanakan sejak zaman Nabi, oleh para khalifah sejak empat khalifah pertama hingga zaman Abasiyah.

Pelaksanaan kebebasan berpolitik, antara lain, dapat dilihat dalam Perjanjian Hudaibiyyah di zaman Nabi atau dalam Konstitusi Madinah dan zaman Dinasti Mughal di India. Dalam Konstitusi tersebut dinyatakan

[33]Juhaya S. Praja, *Filsafat Hukum Islam* (Bandung:Pusat Penerbitan Universitas LPPM-Universitas Islam Bandung,1995), 85.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

bahwa kaum Muslimin dan Ahli Kitab (Yahudi dan Nasrani) menyatakan bahwa mereka sebagai ummat yang satu (*ummatan wāḥidatan*) di mana masing-masing pihak menganggap musuhnya sebagai musuh bersama dan kawannya sebagai kawan bersama.

2. Prinsip *al - 'Adl* atau Keadilan

Prinsip keadilan berarti pelaksanaan hukum Islam didasarkan atas kejujuran dan kasih sayang. Melalui keadilan itulah masyarakat dibina, yakni dijadikan masyarakat yang seimbang dalam berbagai situasi kehidupannya, berkeseimbangan antara pemenuhan hak-hak dengan kewajiban, berkeseimbangan dalam memperoleh sumber data dan menikmati hidup yang layak diantara sesama warga negra, berkeseimbangan dalam mewujudkan suatu masyarakat yang sejahtera lahir dan batin. Prinsip keadilan inilah yang kemudian menjadi asas persamaan dimuka hukum bagi semua orang Islam.

3. Prinsip *al - Musāwah* atau Persamaan

Ketika Islam lahir, keadaan masyarakat Arab ada di bawah pengaruh dan tunduk kepada hukum Romawi yang menjadikan manusia terdiri dari tingkatan-tingkatan. Adanya tingkatan-tingkatan dalam masyarakat tersebut telah melahirkan sistim pelapisan sosial yang berakibat pada pelapisan hak-hak politik pula. Hanya kelas orang yang merdeka penuh, yakni orang-orang Romawi saja, yang mendapat hak-hak politiknya secara penuh. Lapisan sosial seperti, petani, petani penggarap, budak-budak, dan lapisan bawah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

lainnya tidaklah mendapat hak politik, bahkan hak-haknya sebagai manusia yang layak pun tidak diperolehnya. Islam datang menghapuskan sistim pelapisan sosial tersebut dengan memperkenalkan prinsip *al - Musāwah* yakni prinsip persamaan. Hukum Islam tidak membeda-bedakan manusia, antara Si kaya dan Si miskin di muka hukum.[34]

4. Prinsip *al - Syūra* atau Musyawarah

Prinsip ini tercantum secara tekstual dalam Al-Qur'an surat Ali 'Imran ayat 159, Al- Syūra ayat 38. Pada zaman Rasulullah, ketika Rasul menghadapi suatu masalah ia melemparkannya kepada para sahabat yang kemudian dimusyawarahkan dan mengambil pendapat yang dinilai paling benar dan baik. Esensi musyawarah di zaman Nabi adalah pertukaran pikiran dan pendapat dalam menyelesaikan serta pengujian berbagai masalah oleh sekelompok orang yang memiliki keahlian dalam masalah tersebut agar diperoleh gagasan dan pendapat yang paling mendekati kebenaran atau dipandang yang benar dan terbaik.

5. Prinsip *al – Mu'araḍah* atau Pengawasan

Prinsip *mu'araḍah* berarti prinsip pengawasan masyarakat atas kebijaksanaan pemerintah sebagai kelanjutan dari prinsip kebebasan (*al-hurriyyah*). Prinsip *mu'araḍah* tidak mungkin dapat dilaksanakan tanpa jaminan adanya prinsip *al - hurriyyah* sehingga rakyat benar-benar memiliki

[34] Ibid,.89.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kebebasan dalam berpolitik dan berpendapat. Prinsip *mu'araḍah* adalah manifestasi dari prinsip umum hukum Islam. Amar makruf nahi munkar, yang terdapat asas-asas legalitasnya dalam Al-Qur'an yakni Surah Ali ‘Imran ayat 110 dan Al-Ma'idah ayat 79. Prinsip ini kelanjutan dari pesan Rasul yakni *al-Dīn al-Nashīhah* yang berarti bahwa agama, dalam konteks kenegaraan adalah nasihat atau kritik konstruktif.

6. Prinsip *al - Naqd al -Dhātiyy* atau *Muhāsabat al-Nafs* (*auto critique*)

Al-Naqd al-Dhātiyy atau muhāsabat al-nafsadalah auto critique, yaitu membuka berbagai kelemahan serta kekurangan diri sendiri, mengetahui sebab-sebab serta cara-cara memperbaikinya. Dalam sistim ketatanegaraan dan pemerintahan di zaman modern, prinsip ini hanya dilaksanakan di dalam negara yang menganut sistim partai tunggal yang tidak mengenal oposisi (*al-mu'araḍah*). Dalam teori hukum islam prinsip ini harus dilaksanakan dalam negara yang dipimpin oleh siapapun juga.

Muhammad Abduh mengingatkan bahwa "lenyapnya kekuasaan adalah karena kezaliman ". Ia pun mengingatkan bahwa semangat yang di dakwahkan Allah melalui syariat -Nya merupakan semangat dan sumber hidup bahagia bagi bangsa-bangsa di dunia ini.

Sejarah membuktikan bahwa kemunduran dan kehancuran institusi Khalifah didunia islam yang melambangkan politik umat Islam sedunia adalah karena terkikisnya prinsip-prinsip hukum ketatanegaraan diatas dalam sistem pemerintahannya. Khalifah menjadi Maha Raja yang absolut

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kekuasaannya. Karena terkikisnya pelaksanaan prinsip-prinsip ketatanegaraan seperti tersebut di atas itulah salah-satu penyebab hapusnya institusi Khilafah.

B. Konsep *Nasb al- Imāmah*

B. 1 Definisi *Nasb al- Imāmah,*

Menurut Imam al Mawardi *Nasb al-Imāmah* adalah pengangkatan pemimpin sebagai pengganti kenabian dalam urusan agama dan mengatur urusan dunia agar kehidupan manusia tidak kacau karena kekosongan pemimpin. Pemberian jabatan *Imāmah,* (kepemimpinan) kepada orang yang mampu menjalankan tugas untuk memimpin ummat dan negara adalah wajib berdasarkan *ijma'* (konsesus ulama).[35]

Hisyam bin Urwah meriwayatkan dari Abu Shalih dari Abu Hurairah Radhiyallahu Anhu, bahwa Rasulullah Shallahu Alaihi Wa Sallam bersabda:

> "Sepeninggalku akan datang kepada kalian pemimpin-pemimpin, kemudian akan datang kepada kalian pemimpin yang baik dengan membawa kebaikannya, kemudian akan datang kepada kalian pemimpin jahat dengan membawa kejahatannya. Maka dengarkan mereka, dan taatilah apa saja yang sesuai dengan kebenaran. Jika mereka berbuat baik, maka kebaikan tersebut untuk kalian dan mereka, dan jika berbuat jahat, maka kalian mendapat pahala dan mereka mendapat dosa".

Hadis ini merupakan salah satu anjuran dalam mengangkat pemimpin. Pelaksanaan syariat islam adalah wajib dan tidak mungkin terlaksana tanpa

[35] Imam Al Mawardi, *Al-Ahkam al-Sulṭāniyyah: Hukum Hukum Penyelenggaraan Negara dalam Syariat Islam* terjemahan Fadli Bahri (Jakarta: PT Darul Falah,2006), 1.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dipayungi oleh kekuatan, sistem dan institusi yang kuat. Oleh karena itu mengangkat pemimpin dan membentuk negara Islam itu hukumnya fardhu ‘ain, karena ia sarana demi terlaksananya beberapa syariat.

B. 2 Mekanisme *Nasb aI- Imāmah*

Dalam Islam tidak diajarkan secara khusus bagaimana mekanisme pengangkatan pemimpin (*nasb al- Imāmah*). Adapun *Khulafaur Rosyidin* yang menjadi pemimpin setelah nabi wafat diangkat sebagai Khalifah dengan cara yang berbeda-beda, Abu Bakar al Shiddiq diangkat melalui musyawarah dihadapan massa, Umar bin Khattab melalui penunjukkan Khalifah sebelumnya, Ustman bin Affan melalui dewan formatur yang dibentuk Umar, sedangkan Ali bin Abi Thalib melalui kesepakatan masyarakat. Dengan demikian, persoalan pengangkatan kepemimpinan pada dasarnya adalah persoalan ijtihadi, yakni olah pikir sungguh-sungguh tentang sistem politik yang paling sesuai dengan kemaslahatan di zamannya.[36]

Menurut Imam al-Mawardi, pengangkatan Imam (khalifah) dianggap sah melalui dua cara; pertama, pemilihan oleh *ahl hallī wal’aqdī* (parlemen). Kedua, penunjukkan oleh Imam (Khalifah) sebelumnya. [37] Terkait pemilihan melalui *ahl hallī wal’aqdī* para ulama berbeda pendapat

[36]Agustina Nurhayati, "Konsep Kekuasaan Kepala Negara Menurut Ketatatnegaraan Islam" dalam *Jurnal Article* diakses melalui https://www.neliti.com/id/publivations/58250/konsep-kekuasaan-kepala-negara-dalam-ketatanegaraan-islam pada Juni 2016.

[37] Imam Al Mawardi, *Al-Ahkam al-Sulthaniyyah*...,4.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mengenai jumlah keanggotaan parlemen sehingga penggangkatan Imam dianggap sah. Sekelompok ulama berpendapat bahwa pemilihan Imam tidak sah kecuali dihadiri oleh seluruh anggota parlemen dari setiap daerah, agar khalifah yang mereka angkat dapat diterima seluruh lapisan dan mereka semua tunduk kepada Imam (kepemimpinannya). Pendapat ini berhujjah dengan pembaiatan Abu Bakar menjadi khalifah. Ia dipilih oleh orang-orang yang hadir dalam pembaiatannya, dan tidak menunggu kedatangan anggota yang belum hadir.

Kelompok ulama yang lain berpendapat, bahwa minimal lembaga yang memilih Imam yaitu *ahl hallī wal'aqdī* yang beranggotakan lima orang, kemudian mereka sepakat mengangkat Imam, atau salah seorang dari mereka sendiri diangkat menjadi Imam dengan restu empat anggota yang lain. Kelompok ini berhujjah dengan dua alasan: Pertama, bahwa pembaiatan Abu Bakar dilakukan oleh lima orang yang sepakat menunjuk Abu Bakar, kemudian diikuti yang lainnya. Kelima orang tersebut adalah Umar bin Khattab, Abu Ubaidah bin Al-Jarrah, Usaid bin Hudhair, Bisyr bin Sa'ad, dan Salim mantan budak Abu Hudzaifah. Kedua, bahwa Umar bin Khattab membentuk lembaga syura dengan beranggotakan enam orang, kemudian enam orang tersebut mengangkat salah seorang dari mereka menjadi Imam dengan persetujuan kelima orang anggota syura tersebut. Pendapat ini menurut sebagian besar fuqaha' dan para teolog di Basrah.[38]

[38] Ibid.,5.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Di Indonesia, mekanisme pengangkatan pemimpin dilakukan melalui proses Pemilu. Dalam pemilu semua orang berhak diangkat sebagai pemimpin dan berhak pula memilih siapa pun untuk menjadi pemimpin. Tentu saja, hak ini dibatasi oleh norma-norma tertentu, misalnya tidak menghalalkan segala cara dalam meraih sebuah jabatan politik.[39]

B. 3 Peran Rakyat dalam *Nasb al- Imāmah*

Partisipasi politik dalam sebuah negara demokrasi merupakan sesuatu yang substansial. Salah-satu alasan yang mendasar terkait hal tersebut adalah adanya indikator kualitas demokrasi ditentukan oleh tinggi dan rendah serta bagaimana partisipasi politik tersebut dilakukan. Partisipasi politik adalah kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk ikut secara aktif dalam kehidupan politik antara lain dengan jalan memilih pemimpin negara baik itu dilakukan secara langsung maupun secara tidak langsung.[40]

Kewajiban dalam suatu negara untuk memilih pemimpin juga terdapat dalam hadist Nabi yang diriwayatkan dari Abu Sa'id al-Khudri dan Abu Hurairah dikutip oleh Rapung Samuddin, bahwasanya Nabi bersabda *:"Jika tiga orang mengadakan safar, maka hendaknya mereka memilih pemimpin diantara mereka".*[41] Sisi pendalilan pada hadis ini, sebagaimana dinyatakan

---

[39] Sidaq, "Hukum Politik Uang Menurut Para Ulama" *Artikel Laduni*, diakses melalui http://www.laduni.id/post/read/58554/hukum-politik-uang-menurut-para-ulama pada 15 April 2019.

[40] Dwi Kharisma, "Peran Pendidikan Politik terhadap Partisipasi Pemilih Pemuda" dalam *Jurnal Hukum* diakses melalui https://media.neliti.com, 20 februari 2020.

[41] Rapung Samuddin, *Fiqih Demokrasi: Menguak Kekeliruan Haramnya Umat Terlibat Pemilu dan Politik* (Jakarta:Gozian Press, 2013), 79.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

oleh Ibnu Taimiyah yang dikutip oleh Rapung Samuddin menjelaskan "Bahwasannya Nabi mewajibkan atas tiga orang untuk mengangkat seorang pemimpin dari mereka, padahal ia merupakan perkumpulan kecil yang jumlahnya sedikit, dan dalam kondisi yang sifatnya insidentil, yakni safar. Ini merupakan standar bagi seluruh jenis perkumpulan (baik kecil maupun besar)".[42]

Dari hadis tersebut, dapat dijelaskan bahwa jika dalam perkara berpergian saja telah diwajibkan memilih pemimpin (*nasb al- imāmah*), apalagi dalam perkara nemilih pemimpin dalam suatu negara, tentu hal ini menjadi lebih wajib.

Menurut Imam al-Mawardi, kepemimpinan atau kekuasaan lahir dari bai'at yang mensyaratkan adanya akad (kontrak) antara pemimpin dan dewan pemilih. Jika dikaitkan dengan konteks masa kini, yakni ketika hak untuk memilih ada di tangan seluruh rakyat, bukan lagi pada dewan pemilih, maka proses pemindahan atau penyerahan kekuasaan dan otoritas kepada pemimpin adalah dalam rangka melakukan akad. Berdasarkan pada kontrak inilah, pemimpin mendapat legitimasi dari rakyat untuk memerintah dan berhak untuk ditaati oleh rakyat.

Pandangan Imam al-Mawardi hampir serupa dengan konsep teori politik barat yakni kontrak sosial yang dikemukakan oleh John Locke yang dimuat

[42] Ibid.,80.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dalam bukunya yang berjudul *Two Treatises of Government.* Menurut John Locke, konsekuensi dari kontrak sosial yakni adanya penguasa/pemimpin di satu pihak dan rakyat di pihak lain, adapun pemerintahan merupakan suatu *trust* (amanah) sedangkan rakyat sebagai *trustor* dan sekaligus *beneficiary* (pemberi amanah sekaligus kepentingannya sebagai yang diamanahkan). Hal ini menunjukkan bahwa, kepemimpinan yang wajib harus dilegitimasi oleh rakyat dalam bentuk akad yang diimplementasikan melalui pencoblosan dalam Pemilu.[43]

C. Konsep Cuti Kerja bagi *Amir al Umara'*/Kepala Daerah dalam *Fikih Siyāsah*

Istilah cuti kerja dalam bahasa Arab modern ialah *'Ijāzat al-'Amal*(اجازة العمل) sedangkan istilah bahasa Arab klasik ialah *Rukhṣat al-'Amal*(رخصة العمل). Dalam Islam istilah cuti kerja tidak ada, namun Allah berfirman dalam Surah Al-Jumuah ayat 9-10;

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِذَا نُودِيَ لِلصَّلَاةِ مِنْ يَوْمِ الْجُمُعَةِ فَاسْعَوْا إِلَىٰ ذِكْرِ اللَّهِ وَذَرُوا الْبَيْعَ ۚ ذَٰلِكُمْ خَيْرٌ لَكُمْ إِنْ كُنْتُمْ تَعْلَمُونَ

> Artinya: Wahai orang-orang yang beriman ! Apabila telah diseru untuk melaksanakan shalat pada hari Jum'at maka segeralah kamu mengingat Allah dan tinggalkan jual beli yang demikian itu lebih baik bagimu jika kamu mengetahui.

[43] Departemen Kajian dan Aksi Strategis Dakwah Nuansa Islam Mahasiswa, "Islam dan Demokrasi:Memaknai Pemilihan Umum sebagai Upaya Untuk Mewujudkan Kemaslahatan Umat" *Artikel* di akses melalui https://sama.ui.ac.id/islam-dan-demokrasi-memaknai-pemilihan-umum-sebagai-upaya-untuk-mewujudkan-kemaslahatan-umat/ pada 7 April 2019.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

فَإِذَا قُضِيَتِ ٱلصَّلَوٰةُ فَٱنتَشِرُواْ فِى ٱلْأَرْضِ وَٱبْتَغُواْ مِن فَضْلِ ٱللَّهِ وَٱذْكُرُواْ ٱللَّهَ كَثِيرًا لَّعَلَّكُمْ تُفْلِحُونَ

> Artinya: Apabila telah ditunaikan shalat, maka bertebaranlah kamu di muka bumi; dan carilah karunia Allah dan ingatlah Allah banyak-banyak supaya kamu beruntung,[44]

Dalam Tafsir Ibnu Katsier yang dikutip oleh Salim Bahreisy dan Said Bahreisy, yang ditulis dibukunya yang berjudul "Terjemah Singkat Tafsir Ibnu Katsier Jilid 8" menjelaskan dalam ayat tersebut Allah memerintahkan kepada orang-orang yang beriman, untuk bersegera berdzikir kepada Allah dan meninggalkan urusan muamalah yakni jual beli pada hari Jumat. Jika kalian sudah menyelesaikan salat Jum'at maka menyebarlah kalian di muka bumi untuk mencari rezeki yang halal dan untuk menuntaskan keperluan-keperluan kalian. Carilah karunia Allah dengan kerja yang halal dan keuntungan yang halal. Dan ingatlah kepada Allah saat kalian mencari rezeki yang halal itu dengan zikir yang banyak dan jangan sampai mencari rezeki itu menjadikan kalian lupa terhadap zikir kepada Allah, agar kalian mendapatkan kemenangan dengan apa yang kalian inginkan dan selamat dari apa yang kalian hindari.

Hari Jum'at, dinamakan *Jumu'ah* karena berakar dari kata *al -jamu'*. Hal ini mengingatkan bagi kaum muslim melakukan perkumpulan untuk setiap hari ketujuh di masjid yang tersedia. Pada hari Jum'at semua makhluk telah

[44] Kementerian Agama RI, *Al-Quran dan Terjemahannya* (Jakarta: PT. Tahezed, 2010), 809.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sempurna diciptakan, dan sesungguhnya hari Jumat itu merupakan hari keenam dari tahun Allah menciptakan langit dan bumi. Pada hari Jum'at pula, Allah menciptakan Adam, pada hari Jum'at Adam dimasukkan ke surga, pada hari Jum'at Adam dikeluarkan dari surga, dan pada hari Jum'at pula kiamat terjadi. Di dalam hari Jum'at suatu saat yang tiada seseorang hamba pun yang beriman menjumpainya, sedangkan ia dalam keadaan memohon kebaikan Allah didalamnya, melainkan Allah akan mengabulkan apa yang dimintanya.[45]

Hari Jumat adalah hari besar bagi umat Islam sebagaimana dinyatakan dalam hadits Rasulullah SAW yang diriwayatkan oleh Ibnu Majah yang berbunyi *"Hari ini adalah hari besar yang Allah tetapkan bagi umat Islam. Maka barang siapa hendak menghadiri shalat Jumat hendaklah mandi terlebihi dahulu"*. Dalam kitab *Risalatul Muawanah wal Mudzaharah wal Muwazarah*, karya Allamah Sayyid Abdullah Al-Haddad halaman 102, terdapat nasihat "*Hendaklah pada hari Jumat engkau meliburkan diri dari kesibukan-kesibukan duniawi. Dan jadikan hari yang mulia ini sepenuhnya untuk kepentingan akheratmu"*. Kitab ini merupakan salah satu kitab tasawuf yang menjadi rujukan di banyak pesantren yang menjadikan hari jumat sebagai hari libur.[46]

---

[45] Salim Bahreisy dan Said Bahreisy, *Terjemah Singkat Tafsir Ibnu Katsier Jilid 8* (Surabaya: Bina Ilmu, 2004), 134.
[46] Muhammad Ishom, "Pentingnya Mempertahankan Libur Hari Jum'at di Pesantren" *Artikel NU* di akses melalui https://www.nu.or.id/post/read/81641/pentingnya-mempertahankan-libur-hari-jumat-di-pesantren- pada 29 September 2017.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Atas dasar Qur’an dan Hadis serta nasihat ulama besar abad 11 dari Hadramaut tersebut, hari Jumat merupakan hari libur atau cuti bagi umat Islam. Dalam hal meninggalkan urusan muamalah seperti transaksi, bisnis, dan sejenisnya untuk melaksanakan sholat Jum'at sebagaimana yang diperintahkan dalam Surah Al Jumuah ayat 9-10 dapat istilahkan sebagai cuti kerja atau meninggalkan pekerjaan dalam beberapa waktu untuk melaksanakan perintah Allah SWT.

Jika dikaitkan dengan cuti pemimpin atau kepala daerah bagi kepala daerah Petahana untuk melaksanakan kampanye yang dimana cuti dalam hal ini, merupakan masa seseorang kepala daerah tidak boleh menggunakan fasilitas yang berkaitan dengan jabatannya, untuk memberikan pendidikan politik kepada masyarakat dalam rangka menegakkan kewajiban yakni memilih pemimpin (*nasb al imamah*) bagi rakyat dalam suatu negara.

Dalam Islam apapun yang bisa melahirkan keadilan, seperti halnya kebijkan cuti pemimpin (calon Petahana) pada saat kampanye maupun kebijakan lain pada saat pemilihan berlangsung, maka hal tersebut merupakan bagian dari politik yang harus sesuai dengan syari'ah. Tidak ada keraguan bahwa siapa yang menjabat sebuah kekuasaan harus menegakkan keadilan yang sesuai dengan syariah Islam. Jika memang ada kemaslahatan yang dihasilkan bagi kaum muslimin dan memiliki tujuan untuk memperbaiki parlemen agar berubah menjadi lebih baik dan berasaskan Islam, maka hal ini adalah suatu hal yang baik karena bertujuan untuk

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mengurangi kejahatan terhadap kaum muslimin dan menghasilkan sebagian kemaslahatan. [47]

Dalam kitab al-Qawa'id wal Ushulul Jami'ah wal Furuq wat Taqasimil Badi'ah an-Nafi'ah, yang ditulis oleh Syaikh Abdurrahman bin Nasir as-Sa'di yang diterjamakan oleh Tim Majalah as-sunnah, terdapat kaidah fikih:

الْمُسْلِمُوْنَ عَلَى شُرُوْطِهِمْ

Artinya: Orang-orang Islam harus memenuhi sesuai dengan syarat-syarat yang mereka sepakati.

Kaidah ini didasarkan pada Hadis Rasulullah Shallallahu'Alaihi wa Sallam yang diriwayatkan oleh Abu Hurairah Radhiyallahu anhu:

الصُّلْحُ جَائِزٌ بَيْنَ الْمُسْلِمِيْنَ إِلاَّ صُلْحًا حَرَّمَ حَلاَلاً أَوْ أَحَلَّ حَرَامًا وَالْمُسْلِمُوْنَ عَلَى شُرُوْطِهِمْ

Artinya: "perdamaian antara kaum muslim dibolehkan, kecuali perdamaian yang menghalalkan perkara yang haram dan perdamaian yang mengharamkan perkara yang halal. Orang-orang Islam harus memenuhi sesuai dengan syarat-syarat yang mereka sepakati".

Kaidah ini menjelaskan bahwa hukum asal dari persyaratan-persyaratan yang telah disepakati oleh kaum Muslimin dalam berbagai akad yang dilaksanakan adalah diperbolehkan. Karena mengandung maslahat dan tidak ada larangan syari'at tentang hal itu. Tentunya, selama syarat-syarat itu tidak menyeret pelakunya terjerumus kedalam suatu yang diharamkan Allah Azza wa Jalla dan Rasul-Nya Shallallahu 'alaihi wa sallam . Apabila

[47] Yamani, *Antara Al-Farabi dan Khomeini: Filsafat Politik Islam* (Bandung: Mizan, 2002), 75.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mengandung unsur haram sehingga bisa menyeret pelakunya terjerumus dalam perkara yang haram maka syarat-syarat tersebut tidak diperbolehkan.[48]

Dalam sebuah negara, Orang-orang Islam diikat oleh kontrak sosial yang syar'i yakni Perturan Perundang-Undangan yang merupakan hasil kesepakatan yang dibuat oleh rakyat melalui wakil-wakilnya yang duduk di lembaga pemerintahan. Jika dikaitkan dengan cuti calon Petahana dalam pemilihan kepala daerah, pada dasarnya hampir semua persyaratan pada tahapan pemilihan kepala daerah termasuk kampanye beserta aturan cuti bagi Petahana selama masa kampanye adalah semata-mata untuk mendapatkan pemimpin yang terbaik dalam melaksanakan tata kelola pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat guna mewujudkan kehidupan yang tertib, adil, makmur dan sejahtera sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD Negara RI 1945.

Sesuai dengan kaidah tersebut bahwa hukum asal dari persyaratan-persyaratan yang telah disepakati oleh kaum Muslimin adalah diperbolehkan apabila lebih banyak mengandung maslahah. Seperti halnya, Undang-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

[48] Syaikh Abdurrahman bin Nashir as-Sa'di, "Kaum Muslimin Harus Memenuhi Syarat-Syarat Yang Telah Mereka Sepakati; qawa'id fiqhiyah" (Tim majalah as-sunnah), diakses melalui http://islamhouse.com/id/books/id/1 pada 2013.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang yang merupakan produk legislasi negara yakni hasil kesepakatan dari pembentuk undang-undang dan pemerintah. Dalam Pasal 70 ayat (3) huruf a yang mengatur terkait dengan cuti kampanye selama masa kampanye bagi Petahana sebagai syarat untuk mengikuti kontestasi Pemilukada yang merupakan tahapan dari pemilihan seorang Amir al Umara' atau Kepala Daerah, selama aturan cuti ini membawa kemaslahatan maka diperbolehkan dan calon Petahana harus melaksanakan karena ini merupakan hasil kesepakatan (kontrak sosial).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB III

PERTIMBANGAN HUKUM HAKIM MAHKAMAH KONSTITUSI PERIHAL CUTI PETAHANA SELAMA MASA KAMPANYE

A. Pasal yang Disengketakan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Kepala Daerah

Pasal 70 ayat (3) huruf a Undang - Undang Pilkada Nomor 10 Tahun 2016 yang mengatur: "Gubenur dan Wakil Gubenur, 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". [49] Dalam pasal tersebut, ditafsirkan bahwa selama masa kampanye Pilkada calon kepala daerah Petahana diwajibkan untuk cuti di luar tanggungan negara.

Hal ini juga diatur dalam Pasal 2 huruf a Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota bahwa, "Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan: a. Menjalani cuti di luar

[49] UU 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.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tanggungan Negara".[50] Sebagaimana yang tercantum dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017 sebagai peraturan pelaksana, di pemilihan serentak 2017 yaitu sejak 26 Oktober 2016 sampai dengan 11 Februari 2017, maka semua Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama diwajibkan untuk cuti selama kurun waktu tersebut.

Adanya peraturan yang mengatur ketentuan cuti selama masa kampanye bagi calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota yang mencalonkan kembali di daerah yang sama tersebut, menimbulkan reaksi kontra dikalangan calon Petahana yakni dengan adanya permohonan uji materiil terhadap pasal tersebut ke Mahkamah Konstitusi yang dimohonkan oleh Ir. Basuki Tjahaja Purnama.

B. Alasan Permohonan Pemohon *Judicial Review* Norma Pasal 70 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Kepala Daerah

Pemohon, yakni Gubernur Petahan Ir. Basuki Tjahaja Purnama dalam permohonannya menyampaikan 11 (sebelas) poin alasan permohonan:

[50] Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pertama, Pasal 70 ayat (3) huruf a Undang-Undang Pilkada yang mewajibkan Pemohon untuk cuti telah melanggar hak Konstitusional Pemohon yang telah diatur dalam UUD Negara RI 1945 Pasal 18 ayat (4), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) serta telah merugikan Pemohon yang pada saat itu menjabat sebagai Gubernur hasil dari pemilihan langsung secara demokratis, dengan masa jabatan selama lima tahun sejak pelantikan sebagaimana diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 60 yang berbunyi "Masa jabatan kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (1) adalah selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan". [51] Kewajiban cuti telah merugikan hak Pemohon untuk bekerja menuntaskan amanah rakyat hasil pemilihan langsung. Menurut Pemohon, Gubernur selaku kepanjangan tangan dari Presiden sudah selayaknya pejabat yang dipilih secara langsung oleh rakyat, melaksanakan tugasnya secara penuh dalam masa lima tahun sejak dilantik. [52] Kedua, kerugian konstitutional yang dialami oleh Basuki Tjahaja Purnama selaku Pemohon juga dialami oleh Gubernur Aceh, Zaini Abdullah yang akan maju dipemilihan kepala daerah di Provinsi Aceh berikutnya. Dikutip dari Berita Metrotvnews.com, Gubernur Aceh Zaini Abdullah menyatakan bahwa, "Ketentuan soal cuti Petahana akan

[51] Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

[52] Putusan MK Nomor 60/PUU-XIV/2016, 9.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mengganggu kinerja daerah yang kepala daerahnya kembali maju Salam Pilkada". [53]

Ketiga, selaku pejabat publik, Pemohon yang telah diangkat sumpah jabatan memiliki tanggung jawab kepada masyarakat provinsi DKI Jakarta untuk memastikan program unggulan DKI Jakarta terlaksana. Adapun aspek yang paling penting untuk memastikan tanggung jawab tersebut adalah pada proses penganggaran yang akan berlangsung selama masa kampanye. Pemohon berpendapat bahwa hak konstitutional Pemohon akan terlindungi serta kerugian konstitutional yang dialami Pemohon tidak akan terjadi, jika ditafsirkan bahwa cuti yang diatur dalam UU Pilkada Pasal 70 ayat (3) huruf a merupakan hak yang sifatnya opsional. Maka Pemohon lebih memilih untuk tidak menggunakan hak Pemohon untuk cuti dalam masa kampanye, dan fokus menata daerah DKI Jakarta sesuai dengan tanggung jawab Pemohon serta memastikan warga yang dipimpin oleh Pemohon merasakan hasil nyata dari pemerintah daerah DKI Jakarta. [54]

Keempat, Pemohon yang saat ini menjabat sebagai Gubernur DKI Jakarta, yang nantinya akan menjadi calon kepala daerah Petahana harus melaksanakan tanggung jawabnya sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD Negara RI 1945. Dengan adanya penafsiran UU Pilkada Pasal 70 ayat (3) huruf a yang mewajibkan Pemohon untuk cuti telah merugikan

[53] Ibid.,10.

[54] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

hak Pemohon untuk bekerja menuntaskan amanah rakyat hasil pemilihan langsung. Pemohon berpotensi dirugikan haknya dengan diwajibkan cuti selama kurang lebih 4 bulan sampai 6 bulan, seharusnya pembuat norma UU Pilkada Pasal 70 ayat (3) huruf a harus memperhatikan fakta bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mencalonkan kembali kepada daerah yang sama, tetap merupakan pejabat yang wajib taat pada UUD Negara RI 1945 Pasal 18 ayat (4) untuk menjalankan pemerintahan sebagai hasil pemilihan yang demokratis dengan jangka waktu yang penuh yakni lima tahun lamanya. [55]

Kelima, Pemohon berpandangan bahwa jika norma UU Pilkada Pasal 70 ayat (3) huruf a bertujuan untuk mencegah adanya *abuse of power* atau pelanggaran sejenis dari Petahana maka lebih memenuhi rasa keadilan dan tidak merugikan hak konstitusional Pemohon apabila para pembentuk Undang-Undang memperkuat fungsi, tugas serta wewenang institusi yang sudah ada sesuai peraturan perundang-undangan, yakni Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia (Bawaslu). Dalam Pasal 1 angka 16 dari Undang-Undang Penyelenggara Pemilihan Umum mengatur bahwa Bawaslu merupakan lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 7 ayat (1) dari UU Penyelenggaraan Pemilihan Umum juga mengatur bahwa Bawaslu Provinsi

[55] Ibid,11.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

bertugas dan berwenang mengawsi tahapan penyelenggaraan pemilu yang meliputi pelaksanaan kampanye. Pemohon berpandangan bahwa tidak selayaknya pembuat Undang-Undang memiliki asumsi yang tidak baik dalam membentuk suatu peraturan, bahwa hampir dapat dipastikan setiap Petahana akan melakukan *abuse of power* dalam melaksanakan kampanye. Seharusnya pembuat Undang-Undang berada pada posisi netral dalam merumuskan suatu peraturan. Apabila tujuan dari pembuat Undang-Undang adalah membasmi *abuse of power*, maka akan lebih tepat bila memperkuat Bawaslu.

Keenam, apabila dikaitkan dengan UUD Negara RI 1945 Pasal 7 yang berbunyi, "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama 5 tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan"[56], maka suatu pemerintahan daerah yang merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat, yang dipimpin oleh kepala pemerintahan baik itu Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagaimana diatur dalam Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD Negara RI 1945 juga harus dianggap memiliki hak dan kewenangan konstitusional yang setara dengan Presiden dan Wakil Presiden untuk menjabat lima tahun penuh dan dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama untuk satu kali masa jabatan. Dengan demikian, Pasal 7 UUD Negara RI 1945 sesungguhnya telah memberikan jaminan konstitusional bahwa hak dan kewenangan Pemohon

[56] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sebagai Gubenur DKI dan Petahana tidak boleh dikurangi untuk menjabat sampai dengan masa periodenya berakhir.

Ketujuh, penafsiran UU Pilkada Pasal 70 ayat (3) huruf a yang mewajibkan cuti ini tidaklah wajar karena pada hakikatnya, cuti merupakan suatu hak dan bukan keharusan. Dalam hal ini Pemohon merujuk kepada hak Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang diatur dalam Pasal 21 dan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. [57]

Kedelapan, penafsiran UU Pilkada Pasal 70 ayat (3) huruf a yang mewajibkan Pemohon untuk cuti pada masa kampanye di pemilihan kepala daerah serentak 2017 telah memangkas hak konstitusional Pemohon dalam menjalankan pekerjaan Pemohon untuk mengurus pemerintahan Provinsi DKI Jakarta yang menjadi kewajiban konstitusi Pemohon di dalam UUD Negara RI 1945 Pasal 18 ayat (4). Termasuk dalam mengelola keuangan negara, khususnya dalam memastikan terselenggaranya program-program prioritas Pemohon yang bertujuan memecahkan masalah aktual diwilayahnya. Fungsi pengawasan oleh Pemohon sangat di butuhkan untuk memastikan terlaksananya proses penganggaran yang baik untuk program-program prioritas tersebut.

Kesembilan, penafsiran UU Pilkada Pasal 70 ayat (3) huruf a yang mewajibkan untuk cuti menurut Pemohon telah melanggar hak Pemohon

[57] Ibid,Putusan MK Nomor 60/PUU-XIV/2016, 13.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dalam UUD Negara RI 1945 untuk mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. Pemohon merasakan ketidakadilan apabila tanggung jawabnya dalam menjalankan fungsi pengawasan yang sangat penting untuk memastikan terlaksananya proses penganggaran yang baik untuk program-program prioritas Pemohon dirampas oleh penafsiran terhadap norma dalam UU Pilkada Pasal 70 ayat (3) huruf a yang mewajibkan Pemohon untuk cuti dari jabatan Pemohon sejak 26 Oktober 2016 sampai dengan 11 Februari 2017.

Kesepuluh, Pemohon menegaskan kembali bahwa kerugian konstitutional Pemohon tidak akan terjadi apabila UU Pilkada Pasal 70 ayat (3) huruf a dapat ditafsirkan sebagai hak yan bersifat opsional dari Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama. Maka Pemohon akan memilih untuk tidak ikut dalam kampanye pemilihan kepala daerah.

Kesebelas, Pemohon menyampaikan bahwa sekiranya Mahkamah sependapat dengan dalil-dalil dan mengabulkan permohonannya , maka dapat dipastikan bahwa kerugian terhadap hak konstitutional Pemohon dan para Petahana lainnya tidak akan terjadi serta masyarakat yang dipimpin

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

oleh Petahana tersebut mendapatkan pengabdian yang maksimal dari seseorang kepala daerahnya masing-masing. [58]

C. Pembuktian Pemohon dalam Sidang Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 60/PUU-XIV/2016

Dalam pembuktian di sidang MK, Pemohon mengajukan alat bukti berupa surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan P-11 yang berupa UU Pilkada Nomor 10 Tahun 2016 beserta perubahannya, PKPU Nomor 13 Tahun 2016 Tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pilkada, UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Konsep Operasional dan Manfaat eBugeting, RPJM Daerah Pemprov DKI Jakarta 2013- 2017, Artikel Kompas Fenomena Alam Lamina, Indeks Pembangunan Manusia 2015 dan Jumlah Penduduk Miskin Provinsi 2015, Petikan Kepres Nomor 140/P Tahun 2014 Tentang Pengesahan Pemberhentian dan Pengangkatan Gubernur DKI Jakarta Sisa Masa Jabatan 2012-2017, UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Artikel Metrotvnews dengan judul "Aturan Cuti Petahana sebaiknya Opsional" dan UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu, untuk memperkuat dalilnya, [59] serta menghadirkan 3 (tiga) ahli yang menyampaikan keterangan secara lisan dan/atau secara tertulis yakni;

[58] Ibid.,6.

[59] Ibid.,17.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pertama, Harjono, yang pada intinya terkait dengan aturan cuti yang terdapat pada rumusan Pasal 70 ayat (3) huruf a UU Pilkada agar disinkronkan antara menjaga hak konstitutional gubernur dengan melaksanakan Pemilu. Bahwa dalam kasus gubernur harus melakukan kewajibannya menyusun APBD, maka dia tidak harus cuti. Kalau gubernur tidak sedang melaksanakan tugas-tugas strategis yang hanya melekat pada gubernur baru dia cuti. Adapun menurut ahli, persoalan yang ada ketika berbicara terkait Pilkada sebenarnya adalah masalah pengawasan. Jika pengawasan itu bagus dan tepat, dimana pun juga bisa diawasi. Oleh karena itu sebetulnya yang dibutuhkan adalah sistem pengawasan, bukan lalu mempreteli hak -hak yang seharusnya sudah di jamin oleh konstitusi, yaitu hak Gubernur sebagai kepala daerah.[60]

Kedua, Refly Harun, dalam kesimpulannya ahli berpendapat bahwa Ahli tidak sepenuhnya sepakat dengan permohonan Pemohon tetapi tidak pula setuju dengan ketentuan pasal yang dimintakan pengujian, sehingga cuti dalam Pasal 70 ayat (3) huruf a UU Pilkada Nomor 10 Tahun 2016 menurut Ahli sebaiknya tetap dijalani Petahana tetapi pada saat kampanye saja, misalnya ketika melakukan orasi, debat kandidat atau berkunjung ke konstituen yang hanya akan memakan waktu beberapa hari saja. Tidak perlu cuti selama masa kampanye sampai 3,5 bulan. Karena pada hakikatnya cuti selama 3,5 bulan juga mengurangi masa jabatan kepala daerah yang sudah

[60] Ibid.,19.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dijamin dalan UU selama lima tahun. Adapun alasan agar Petahana tidak menyalahgunakan jabatan selama masa kampanye dengan diberlakukannya norma dalam Pasal tersebut menurut Ahli adalah alasan yang mengada-ngada. Meskipun tidak dapat dipungkiri bahwa Petahana dalam konteks Pilkada akan berpotensi menyalahgunakan jabatan untuk memenangkan dirinya. Jika hal itu permasalahannya, menurut Ahli pengawasan atau penegakan hukum, KPU/KPUD dan Bawaslu/Panwaslu yang harus memastikan bahwa pengawasan dan penegakan hukum pilkada berlangsung efiktif dan tegas. Dengan demikian menurut ahli norma Pasal 70 ayat (3) huruf a UU Pilkada Nomor 10 Tahun 2016 sebaiknya dibatalkan dan normanya kembali pada ketentuan Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 8 Tahun 2015 Perubahan Pertama UU Pilkada.[61]

Ketiga, Dian Puji N. Simatupang, yang menyampaikan keterangan tertulis, dimana dalam kesimpulannya Ahli berpendapat bahwa cuti dalam Pasal 70 ayat (3) huruf a UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada tetap harus dimaknai sebagai hak bagi semua pihak dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya, sehingga ketika hak tersebut berbenturan dengan kewajiban hukum terkait dengan jabatan, sudah semestinya hak tersebut dikesampingkan dan dicabut agar seseorang dapat melaksanakan tugas, wewenag, dan tanggung jawabnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

[61] Ibid.,25.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

D. Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 60/PUU-XIV/2016

Dalam Putusan Nomor 60/PUU-XIV/2016 Mahkamah Konstitusi memberikan beberapa pertimbangan terkait dengan alasan Pemohon yang diuraikan dalam permohonannya, bahwasanya masalah utama yang harus dijawab oleh Mahkamah adalah mengenai konstitusionalitas ketentuan yang mewajibkan cuti bagi Petahana yang akan mencalonkan diri sebagai kepala daerah pada pemilihan umum berikutnya didaerah yang sama. Serta mengaitkan permasalahan konstitusional tersebut dengan pertanggungjawaban Petahana atas pelaksanaan tugas dan kewenangan kepala daerah, dalam hal ini Gubernur Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta, oleh Plt Gubernur. [62]

Bahwa Pasal 70 ayat (3) huruf a UU Pilkada Nomor 10 Tahun 2016 yang dimohonkan pengujian oleh Pemohon adalah ketentuan yang dirumuskan didalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Menimbang bahwa adanya UU Pilkada Nomor 10 Tahun 2016 dalam rangka penyempurnaan terhadap penyelenggaraan pemilihan kepala daerah untuk mewujudkan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang demokratis, "mengingat" pada Undang-Undang tersebut angka 1 menyebutkan bahwa Pasal 18 ayat (4) UUD Negara RI 1945 sebagai salah satu dasar hukumnya. Adapun Pasal 18 ayat

[62] Ibid.,97.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

(4) tersebut berada dalam Bab IV Pemerintahan Daerah. Dengan demikian pemilihan kepala daerah tunduk pada Pasal 18 ayat (4) UUD Negara RI 1945 sehingga pengaturan pemilihan kepala daerah dapat saja tidak sama dengan pengaturan pemilihan umum untuk anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta DPRD. Pasal 18 ayat (4) UUD Negara RI 1945 menyatakan, "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis". Lebih lanjut Pasal 18 yang terdiri dari tujuh ayat, serta Bab VI secara keseluruhan yang terdiri atas tiga pasal, yaiu Pasal 18, 18A, dan 18B tidak mengatur mengenai cuti bagi Petahana yang mencalonkan kembali pada pemilihan kepala daerah berikutnya.

Bahwa berkaitan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD Negara RI 1945 yang mengatur pemilihan kepala daerah dilakukan secara demokratis, Mahkamah pernah mempertimbangkan dalam Putusan Nomor 072-073/PUU-II/2004 mengenai pengujian UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, bahwa pemilihan secara demokratis dapat dimaknai sebagai pemilihan langsung maupun pemilihan tidak langsung. Tentu dengan syarat ketat bahwa kedua bentuk pemilihan tersebut, serta varian diantara keduanya, termasuk tata cara atau teknis pelaksanaanya, harus sesuai dengan prinsip-prinsip pemilu pada umumnya. Dengan kata lain ketika pembentuk undang-undang memutuskan kepala daerah dipilih secara langsung pun, menurut Mahkamah tetap melekat kewajiban agar pemilihan dilaksanakan secara demokratis. Salah satu syarat pemilihan kepala daerah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yang demokratis menurut Mahkamah adalah adanya kesetaraan antarpeserta atau kontestan pemilihan kepala daerah.[63]

Mahkamah berpendapat bahwa kesetaraan antar peserta Pilkada tentu tidak dimaknai harus setara dalam semua hal, karena masing-masing peserta memang memiliki latar belakang yang berbeda-beda dalam hal ekonomi, sosial, pendidikan, dan sebagainya. Adapun negara tidak boleh memaksakan semua peserta untuk setara dalam semua bidang, melaikan harus menghargai perbedaan-perbedaan demikian. Hal yang dapat negara lakukan untuk mendudukkan para peserta dalam posisi yang setara adalah dalam konteks melepaskan semua bentuk relasi antara negara dengan para kontestan jika relasi demikian dapat berakibatkan diuntungkannya kontestan tertentu. Maka, rumusan norma dalam Undang-Undang haruslah mencerminkan netralitas negara terhadap para peserta dalam pemilihan kepala daerah. [64] Netralitas negara dihadapan semua peserta Pilkada, menurut Mahkamah merupakan salah satu bentuk pelaksanaan pasal 28D aya (1) UUD Neagara RI 1945 yang menyatakan, "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum".

Dalam kaitannya dengan perkara a quo, negara tidak dapat melarang warga negara untuk menjadi kepala daerah, termasuk didalamnya hak

[63] Ibid,Putusan MK Nomor 60/PUU-XIV/2016, 98.

[64] Ibid.,99.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

seorang kepala daerah atau mantan kepala daerah mencalonkan diri kembali menjadi kepala daerah untuk kedua kalinya. Seiring dengan hak warga negara untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah, terutama bagi Petahana, penting bagi Mahkamah untuk menegaskan bahwa dalam batas penalaran yang wajar fasilitas yang melekat pada jabatannya harus dilepaskan dari Petahana yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah.

Hal demikian menurut Mahkamah adalah wujud netralitas negara atau Pemerintah dalam kotestasi kepala daerah. Namun, melepaskan fasilitas negara ini tidak dalam konteks bahwa kepala daerah yang hendak mencalonkan diri pada pemilihan kepala daerah berikutnya (Petahana) harus mundur atau melepaskan jabatanya terlebih dahulu (vide Putusan Nomor 17/PUU-VI/2008, bertanggal 4 Agustus 2008). Melepaskan fasilitas negara sebagai bentuk netralitas negara tersebut menurut Mahkamah, dalam perkara *a quo*, sudah cukup ketika diwujudkan dalam bentuk kewajiban cuti pagi Petahana. [65]

Kemudian Mahkamah tidak setuju dengan pendapat yang menyatakan Petahana yang tidak cuti pasti akan menyalahgunakan jabatan dan/atau kekuasaannya sebagai kepala daerah untuk memenangkan dirinya dalam pemilihan kepala daerah yang akan dia ikuti. Meskipun kasus penyelewengan jabatan demikian memang banyak terjadi, namun menurut Mahkamah, hukum tidak boleh melakukan generalisasi dengan berasumsi

[65] Ibid.,100.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

bahwa semua Petahana pasti akan menyelewengkan jabatan hanya karena ada Petahana lain yang menyelewengkan jabatannya. Tetapi disisi lain hukum juga tidak boleh menutup mata pada adanya kasus-kasus penyelewengan jabatan oleh Petahana dalam pemilihan kepala daerah. Hukum tidak hanya mengatur hal-hal yang telah atau sedang terjadi, setidaknya sebagai bentuk antisipasi agar tidak timbul kerugian bagi masyarakat. Menurut Mahkamah, adanya norma hukum yang tegas memisahkan antar seorang kepala daerah yang sedang menjabat dengan seorang kepala daerah yang sedang cuti (Petahan) dimaksudkan untuk memberikan kesetaraan perlakuan antara calon yang merupakan Petahana dan calon yang bukan Petahana, terutama adanya kekhawatiran penyalahgunaaan pengaruh dan fasilitas yang melekat pada jabatan calon yang merupakan Petahana. [66]

Mahkamah berpendapat bahwa ketentuan Pasal 70 ayat (3) huruf a UU Nomor 10 Tahun 2016 mengenai kewajiban cuti selama kampanye bagi petahan, menurut Mahkamah harus dipahami lebih sebagai bentuk antisipasi pembentuk undang-undang agar tidak ada penyalahgunaan jabatan kepala daerah oleh Petahana dibanding sebagai upaya mengurangi masa jabatan kepala daerah. Kedua hal demikian memang saling bertentangan, yaitu cuti kepala daerah akan menjauhkan resiko penyalahgunaan jabatan petahan namun berakibat berkurangnya masa jabatan kepala daerah, sementara jika

[66] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tidak diwajibkan cuti maka Petahana akan terlindungi haknya untuk menjabat secara penuh namun membuka potensi penyalahgunaan jabatan yang berakibat ketidaksetaraan antarpeserta dalam pemilihan keoala daerah, mencederai netralitas negara, serta pada akhirnya merugikan pihak lain baik sesama kontestan maupun masyarakat pemilih yang berhak menikmati pemilihan kepala daerah yang berkualitas.

Adapun suatu norma hukum, sebaik dan seideal apapun dirumuskan dalam berbagai Undang-Undang, menurut Mahkamah tetap sulit menjamin perilaku manusia akan bersesuaian dengan tujuan Undang-Undang, [67] terutama karena masyarakat bersifat dinamis dan terus berkembang mengikuti perkembangan ilmu dan teknologi, sementara hukum relatif statis. Untuk itu Mahkamah menyakini bahwa hukum harus selalu memperbarui diri dan sebagai sarana untuk mengkondisikan terciptanya masyarakat yang ideal sesuai dengan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD Negara RI 1945. Di sisi lain, kewajiban cuti bagi Petahana sebagaimana diatur dalam Pasal 70 ayat (3) huruf a UU Nomor 10 Tahun 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

[67] Ibid.,101.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

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.[68] Mengenai pertanggungjawaban kepala daerah juga harus menjadi perhatian pembentuk Undang-Undang, seharusnya program yang tidak terlaksana atau terhambat karena menjalani masa cuti secara rasional bukannlah menjadi tanggung jawab Petahana. Oleh karena itu, segala bentuk pertanggungjawaban program yang tidak terlaksana selama menjalani masa cuti tidak boleh dibebankan kepada Petahan. mahkamah menegaskan bahwa hal tersebut untuk menghindari kemungkinan terganggunya pelaksanaan program pada masa cuti dijadikan alasan untuk menyerang bahkan mendeligitimasi calon kepala daerah Petahana.

Bagi Mahkamah cuti dalam masa kampanye bagi Petahana tidak bertentangan dengan UUD Negaara RI 1945, namun dengan adanya pengaturan tersebut seorang Petahana yang mencalonkan diri kembali sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah maka terdapat rentang waktu 4 (empat) sampai dengan 6 (enam) bulan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah harus diisi oleh Pelaksana Tugas (Plt) kepala daerah akibat ditinggal cuti.

[68] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Apabila dikaitkan dengan rencana pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak untuk seluruh indonesia maka pengaturan cuti pada masa kampanye tersebut akan mengakibatkan semua kepala daerah yang mencalonkan diri kembali sebagai kepala daerah, jabatannya akan diisi oleh Plt Kepala Daerah. Artinya akan terdapat banyak sekali jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang dilaksanakan oleh Plt. Jika Plt Gubernur misalnya diambil dari pejabat eselon I di Kemeterian Dalam Negeri berarti harus disediakan 34 pejabat eselon I untuk menjadi Plt Gubernur selama 4 sampai 6 bulan. Dalam batas penalaran yang wajar, selama menjadi Plt Gubernur, pejabat yang ditunjuk menjadi Plt tersebut tidak akan mampu menjalankan tugasnya secara optimal karena harus berbagi fokus dengan jabatan definitifnya di Kementerian Dalam Negeri. Demikian pula yang akan terjadi di tingkat kabupaten/kota. Keadaan demikian sudah pasti berdampak pada jalannya pemerintahan sehari-hari, baik dipusat maupun di daerah. Apabila dikembalikan kepada tujuan dimasukkannya ketentuan cuti *a quo*, 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 Mahkamah, walaupun pengaturan tentang cuti merupakan *legal policy* pembentuk undang-undang, untuk kebutuhan pengaturan ke depan pembentuk undang-undang perlu secara sungguh-

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sunggu menimbang kembali pengaturan mengenai cuti pada masa kampanye bagi Petahana. Dari beberapa pertimbangan tersebut Mahkamah berpendapat bahwa permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum, Pasal 70 ayat (3) huruf a UU Nomor 10 Tahun 2016 yang mewajibkan cuti di luar tanggungan negara bagi Petahana selama masa kampanye tidak bertentangan dengan UUD Negara RI 1945.

E. Amar Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 60/PUU-XIV/2016

Dalam Putusan Nomor 60/PUU-XIV/2016 Mahkamah Konstitusi menyatakan berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi berkesimpulan bahwa, Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo,*Pemohon mempunyai kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo,* dan permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum. Dengan kesimpulan tersebut Mahkamah Konstitusi memberikan Amar Putusan menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya. Maka dengan adanya putusan tersebut menimbulkan akibat Pasal 70 ayat (3) huruf a UU Pilkada Nomor 10 Tahun 2016 tetap berlaku dan Calon Petahana diwajibkan cuti selama masa kampanye Pilkada.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB IV

ANALISIS *YURIDIS* DAN *FIKIH SIYĀSAH DUSTŪRIYAH* TERHADAP PERTIMBANGAN HUKUM HAKIM MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PUTUSAN NOMOR 60/PUU-XIV/2016

A. Analisis Yuridis terhadap Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 60/PUU-XIV/2016

Esensi demokrasi adalah partisipasi rakyat dalam menentukan pejabat-pejabat politik dan dalam pembuatan kebijakan publik. Namun demokrasi haruslah diatur berdasarkan hukum. Adapun perwujudan demokrasi memerlukan instrumen hukum untuk mencegah munculnya penyalahgunaan kekuasaan yang mengancam pelaksanaan demokrasi itu sendiri.

Sesuai dengan Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan *"Negara Indonesia adalah negara hukum"*. Yang dimana konsep negara hukum sendiri bermuara pada perlindungan atas hak-hak dan kebebasan individu serta pembatasan kekuasaan dan tindakan negara untuk menghormati hak-hak individu yang harus diperlakukan sama. Karena itu harus ada pemisahan kekuasaan negara untuk menghindari *absolutisme* satu cabang kekuasaan terhadap kekuasaan lainnya serta perlu ada lembaga peradilan yang

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

independen untuk mengawasi dan menjamin dihormatinya aturan-aturan hukum yang berlaku.[69]

Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang melaksanakan kekuasaan kehakiman. Mempunyai kewenangan konstitutional salah satunya yakni mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, seperti yang diatur dalam Pasal 24C UUD Negara RI 1945. Dalam mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD Negara RI 1945 Pemohon harus memiliki kedudukan hukum seperti yang terdapat dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK berserta lima syarat yang harus dipenuhi yakni kerugian hak dan/atau kewenangan konstitutional yang terdapat dalam Putusan MK Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan MK Nomor 11/PUU-V/2007.

Kedudukan hukum Pemohon dalam perkara nomor 60/PUU-XIV/2016, Pemohon hanya menjelaskan posisinya sebagai perorangan warga negara Indonesia (WNI) yang juga merupakan Gubernur Provinsi DKI Jakarta yang meneruskan Jabatan Gubernur pendahulu Pemohon untuk masa jabatan tahun 2012 sampai dengan 2017, dan bukan sebagai bakal calon Gubernur atau bakal calon Wakil Gubernur. Sehingga dalam hal ini kedudukan pemohon tidak ada relevansinya dengan permohonan *a quo* sebab pemohon bukanlah bakal calon Gubernur atau bakal calon Wakil Gubernur. Oleh

[69] King Faisal Sulaiman, *Teori dan Hukum Konstitusi* (Bandung:Penerbit Nusa Media, 2017), 52.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

karena itu pemohon tidak memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo* karena tidak memenuhi ketentuan pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi serta tidak memenuhi persyaratan kerugian konstitusional yang diputuskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu. Maka sepatutnya Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima.

Terhadap ketentuan Pasal 70 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 mengenai kewajiban cuti selama kampanye bagi Petahana, Mahkamah Konstitusi memaknai sebagai bentuk antisipasi pembentuk Undang-Undang agar tidak ada penyalahgunaan jabatan kepala daerah oleh Petahana daripada diartikan sebagai upaya mengurangi masa jabatan kepala daerah. Dengan alasan bahwasanya, hukum memang tidak boleh melakukan generalisasi dengan berasumsi bahwa semua petahana akan menyelewengkan jabatan hanya karena ada Petahana lain yang menyelewengkan jabatannya. Tetapi disisi lain hukum juga tidak boleh menutup mata pada adanya kasus-kasus penyelewengan jabatan oleh Petahana dalam pemilihan kepala daerah hukum tidak hanya mengatur hal-hal yang telah atau sedang terjadi, namun harus juga dimanfaatkan untuk mengatur hal-hal yang mungkin dapat terjadi, sebagai bentuk antisipasi agar tidak timbul kerugian bagi masyarakat. Serta aturan cuti tersebut sebagai bentuk netralitas negara dalam penyelenggaraan kontestasi pemilihan umun kepala daerah yakni dengan melepaskan atribut negara yang berkenaan dengan jabatan Petahana.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam hal ini, pertimbangan Hakim Konstitusi terkait aturan cuti dalam Pasal 70 ayat (3) huruf a Undang-Undang Pemilihan kepala daerah sudah sesuai dengan Pasal 28D ayat (1) yang menyatakan “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Aturan cuti merupakan wujud ruang kesetaraan antarpeserta calon kepala daerah dalam Pilkada. Dengan adanya aturan cuti akan melepas atribut negara yang berkenaan dengan jabatan peserta calon kepala daerah Petahana yang juga merupakan bentuk kenetralan negara dalam menjamin terlaksananya pemilihan umum kepala daerah yang adil dan berkualitas.

Aturan cuti calon Petahana selama kampanye juga sudah sesuai dengan Pasal 28D ayat (3) UUD Negara RI 1945 yang menyatakan bahwa "setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan". Dengan adanya norma Undang-undang perihal cuti tersebut akan memberi jaminan *equal treatment* bagi setiap warga negara yang mencalonkan diri dalam kontestasi pemilihan kepala daerah agar supaya memperoleh kesempatan yang sama dalam persaingan untuk partisipasi dalam pemerintahan termasuk seorang calon Petahan.

Mengutip pernyataan yang disampaikan oleh Masykurudin Hafidz selaku ahli yang dihadirkan oleh pihak terkait dalam perkara ini. Berdasarkan pemantauannya dalam Pilkada serentak pertama tahun 2015, adanya praktik yang tidak adil dan setara antar pasangan calon dalam menyampaikan materi kampanye yang dilakukan oleh Petahana, yakni diantaranya pemasangan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

alat peraga dan iklan media massa yang melanggar ketentuan, pemberian bantuan sosial terselubung, penggunaan fasilitas negara dan keterlibatan aparatur daerah.

Dengan adanya beberapa pelanggaran dalam pelaksanaan kampanye yang dilakukan oleh calon Petahana pada Pilkada tahun 2015, tepat jika aturan cuti bagi Petahana selama masa kampanye diartikan sebagi bentuk antisipasi pembentuk undang-undang terhadap penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan oleh calon Petahan. Adapun keharusan menjalani cuti di luar tanggungan negara memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan larangan bagi Petahana untuk menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya dimasa kampanye. Cuti kampanye diharuskan agar peluang Petahana menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya semakin mengecil. Dengan adanya cuti di masa kampanye akan dengan mudah terdeteksi jika Petahana menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya. Sebaliknya, tanpa cutinya Petahana di masa kampanye akan sulit untuk memantau terjadinya penggunaan fasilitas yang terkait dengan jabatan Petahana karena, bagaimanapun secara fisik orangnya sama, tentu sulit bagi siapapun termasuk Badan Pengawas Pemilu membedakan dalam kapasitas apa orang tersebut bertindak, apakah dalam kapasitas sebagai calon kepala daerah atau dalam kapasitas kepala daerah aktif.

Dari sisi filosofis, Pemilihan kepala daerah merupakan salah satu mekanisme pelaksanaan hak memilih dan dipilih dalam suatu negara yang demokratis, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD Negara RI

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1945 yang menyatakan bahwa "Gubernur, Bupati, dan Walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis". Adapun kampanye merupakan salah satu tahapan yang harus di lalui dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Masa kampanye sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 21 UU Nomor 8 Tahun 2015 adalah masa untuk meyakinkan pemilih. Kondisi ini secara mutlak memerlukan kesetaraan antara para peserta kontestasi dan perlakuan yang adil dari penyelenggaraan kontestasi. Tujuan dari revisi Undang-Undang sebagaimana yang terdapat dalam pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 ini adalah sebagai wujud ruang kesetaraan antara semua pihak agar dapat berkompetesi secara adil untuk mewujudkan penyelenggaraan Pilkada secara demokratis sebagaimana diamanatkan dalam pasal 18 ayat (4) UUD Negara RI 1945.

Terdapat sejarah yang cukup panjang berkaitan dengan aturan Petahana yang akhirnya menghasilkan rumusan norma yang terdapat dalam pasal 70 ayat (3) huruf a UU Nomor 10 Tahun 2016 yang mewajibkan calon Petahana cuti sepanjang masa kampanye sebagai jalan moderat yang mempunyai alasan hukum yang kuat.

Pembentukan UU Nomor 10 Tahun 2016 dilakukan oleh pembentuk Undang-undang dikarenakan beberapa ketentuan yang ada dalam UU Nomor 8 Tahun 2015 dirasakan masih menyisakan sejumlah kendala dalam pelaksanakannya, berdasarkan pelaksanaan pilkada serentak pada tanggal 9 Desember 2015 lalu. Bahwa secara garis besar perbedaan signifikan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pengaturan cuti kampanye dalam pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 dengan UU Nomor 8 Tahun 2015 adalah soal kapan calon kepala daerah yang merupakan Petahana mengajukan cuti kampanye. Dalam UU Nomor 10 Tahun 2016 frasa yang digunakan adalah " *selama masa kampanye"* sedangkan frasa yang di gunakan dalam UU nomor 8 Tahun 2015 adalah *"dalam melaksanakan kampanye"*. Frasa *"dalam melaksanakan Kampanye",* yang terdapat dalam pasal 70 UU Nomor 8 Tahun 2015 adalah titik lemah pasal tersebut yang faktanya pada pilkada serentak tahun 2015 banyak disiasati Petahana untuk melakukan trik cuti on off. Pada saat akan menghadiri kampanye mengajukan cuti tetapi setelah mengikuti kampanye meskipun masih dalam masa kampanye kembali aktif sebagai kepala daerah. Bahwa pengaturan dalam UU Nomor 8 Tahun 2015 memberikan ruang yang besar bagi terjadinya ketidakadilan bagi calon kepala daerah yang bukan merupakan Petahana.

Indonesia menganut asas demokrasi, namun demokrasi haruslah diatur berdasarkan hukum. Hal ini sesuai dengan Pasal 1 ayat (3) UUD Negara RI 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Adapun perwujudan demokrasi memerlukan instrumen hukum untuk mencegah munculnya penyalahgunaan kekuasaan yang mengancam pelaksanaan demokrasi itu sendiri. Bahwa adanya pembatasan yang ditetapkan dengan Undang-Undang terkait dengan Petahana yakni dengan adanya aturan cuti sudah sesuai dengan pasal 28J ayat (2) UUD 1945.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam pasal 28J ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa:

> Hak dan kebebasannya, setiap orang wajib dan 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.

Terkait dengan berkurangnya masa jabatan Petahana empat sampai enam bulan karena harus melakukan cuti kampanye sejak 26 Oktober sampai dengan 11 Februari 2017, sebagaimana tercantum dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017 menjadi sebuah konsekuensi yang harus diterima Petahana ketika menggunakan hak politiknya memilih untuk maju kembali dalam kontestasi Pilkada sekaligus menjadi kewajiban yang harus dilakukan oleh Petahana, karena kampanye adalah salah satu tahapan Pilkada yang tidak boleh tidak dilalui oleh seluruh peserta Pilkada.

Dalam hal kekosongan jabatan kepala daerah ketika cuti, berdasarkan Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 pemerintah pusat mengatur bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur ditunjuk pelaksana tugas (Plt) dari pejabat pimpinan tinggi madya kementerian dalam negeri atau pemda provinsi. Adapun dalam Pasal 9 huruf d, menyebutkan bahwa Plt Gubernur berwenang menangani perda

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

APBD maupun perda organisasi perangkat daerah setelah mendapat persetujuan dari Menteri. Dengan adanya peraturan tersebut calon Petahana tidak perlu khawatir terhadap keadaan daerahnya ketika harus ditinggal cuti selama kampanye, karena segala aktifitas Plt untuk urusan yang berkaitan dengan pemerintah daerah akan di sesuaikan dengan program prioritas gubernur Petahana, dan Menteri Dalam Negeri akan mengangkat Plt dari pejabat terbaik yang bebas dari *conflict of interest* dalam pilkada.

B. Analisis *Fikih Siyāsah Dustūriyah* terhadap Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 60/PUU-XIV/2016

Dalam kajian *fikih*, kasus dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XIV/2016 yang berkaitan dengan pengujian norma Undang-Undang yakni Pasal 70 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada termasuk dalam kajian *fikih siyāsah dustūriyah* bidang *tashrī'iyah*. Adapun yang dimaksud dengan *fikih siyāsah dustūriyah* yakni Ilmu yang mempelajari terkait dengan peraturan dasar tentang bentuk pemerintahan dan batasan kekuasaannya, cara pemilihan (kepala negara), batasan kekuasaan yang lazim bagi pelaksanaan urusan umat, dan ketetapan hak-hak yang wajib bagi individu dan masyarakat, serta hubungan antara penguasa dan rakyat.

Dalam kajian *fikih siyāsah dustūriyah* terdapat empat ruang lingkup kajian yakni salah satunya terkait kekuasaan legislatif atau disebut dengan *al-sulṭān al-tashrī'iyah*, digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kenegaraan, disamping kekuasaan eksekutif (*al-sulṭān al-tanfiḍiyah*) dan kekuasaan yudikatif (*al-sulṭān al-qaḍā'iyah*). Dalam konteks ini, kekuasaan legislatif (*al-sulṭān al-tashrī'iyah*) berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT. Adapun unsur-unsur legislasi dalam Islam menurut Muhammad Iqbal meliputi: Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam, Masyarakat Islam yang akan melaksanakannya, dan peraturan yang sesuai dengan nilai-nilai dasar Syari'at Islam. [70]

Dalam Al-Qur'an, Surah Al-Nisa' ayat 58 dan 59

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۚ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya; "Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada yang berhak menerimanya, dan apabila menetapkan hukum diantara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat".

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ ۖ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَٰلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

Artinya: Hai orang orang yang beriman, taatlah kamu kepada Allah dan taatlah kamu kepada Rasul dan kepada Ulil Amri diantaramu.

[70] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Penerbit Gaya Media Pratama, 2001), 83.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

> Maka jika kamu berselisih dalam suatu (urusan), kembalikanlah ia kepada (Kitab) Allah dan (Sunnah) Rasul, jika kamu benar- benar beriman terhadap Allah dan hari kemudian. Itulah yang lebih baik dan lebih bagus kesudahannya.[71]

Dari kedua ayat di atas dapat dipahami bahwa pada ayat 58 Surah an-Nisa di atas Allah menyuruh hambanya untuk menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya dan senantiasa menjaga amanat tersebut. Apabila menetapkan hukum janganlah curang, maka haruslah menetapkan dengan adil, sesuai syariat Allah. Adapun prinsip *al - 'adl* atau keadilan dalam Islam berarti pembuatan dan pelaksanaan hukum Islam didasarkan atas kejujuran dan kasih sayang. Melalui keadilan itulah masyarakat dibina, yakni dijadikan masyarakat yang seimbang dalam pemenuhan hak-hak dan kewajiban serta berbagai situasi kehidupan, berkeseimbangan dalam mewujudkan suatu masyarakat yang sejahtera lahir dan batin. Prinsip keadilan inilah yang kemudian menjadi asas persamaan dimuka hukum bagi semua orang Islam. Hukum Islam tidak membeda-bedakan manusia, antara si kaya dan si miskin di muka hukum.

Adapun dalam ayat 59 Surah an-Nisa di atas ditujukan untuk rakyat, di samping mentaati perintah Allah dan Rasul-Nya, mereka juga harus mentaati segala kebijakan Ulil Amri yang tidak bertentangan dengan syariat. Ulil amri disini yang dimaksud yaitu pemerintah (*Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif*). Sebagaimana yang telah diketahui, ketentuan yang tertera dalam Konstitusi merupakan *resultante* atau kesepakatan bersama yang dibuat

[71] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

rakyat pada suatu negara melalui wakil-wakilnya dalam suatu pemerintahan. Jika suatu peraturan yang dibuat oleh Pembentuk Undang-Undang bersama Pemerintah tidak bertentangan dengan syariat islam dan telah memenuhi prinsip keadilan maka rakyat harus mentaatinya.

Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 yang dijadikan salah satu batu uji dalam permohonan perkara Nomor 60/PUU-XIV/2016 menyatakan bahwa "setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan" sesungguhnya jika dicermati Pasal tersebut merupakan salah satu rujukan pengaturan cuti bagi Petahana karena dengan demikian norma Undang-undang ini akan memberi jaminan *equal treatment* bagi setiap warga negara yang mencalonkan diri dalam kontestasi pemilihan kepala daerah agar supaya memperoleh kesempatan yang sama dalam persaingan untuk partisipasi dalam pemerintahan. Aturan cuti yang terdapat dalam Pasal 70 ayat (3) huruf a Undang-Undang Pilkada merupakan ketentuan yang mencerminkan prinsip keadilan bagi seluruh peserta kontestasi Pilkada yakni untuk mendapatkan kesempatan yang sama dalam persaingan yang *fair* untuk partisipasi dalam pemerintahan.

Dalam Islam mengangkat seorang pemimpin hukumnya wajib menurut mayoritas ulama. Namun, dalam Islam tidak diajarkan secara khusus bagaimana mekanisme pengangkatan pemimpin (*nasb al- Imāmah*). Dengan demikian, persoalan pengangkatan kepemimpinan pada dasarnya adalah persoalan ijtihadi, yakni olah pikir sungguh-sungguh tentang sistem politik yang paling sesuai dengan kemaslahatan di zamannya.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Cuti di luar tanggungan negara bagi calon Petahana selama Masa kampanye yang di atur dalam UU Pilkada Nomor 10 Tahun 2016 Pasal 70 ayat (3) huruf a merupakan tahapan dalam mekanisme pengangkatan *Amir al-Umara'*.

Dalam Islam tidak ada penjelasan secara khusus terkait dengan istilah cuti. Namun dalam Qur'an Surah al- Jumuah ayat 9 -10, Allah memerintahkan untuk meninggalkan jual beli pada saat melaksanakan sholat Jum'at. Hari Jumat merupakan hari besar umat Islam, dalam hadits Rasulullah SAW yang diriwayatkan oleh Ibnu Majah yang berbunyi *"Hari ini adalah hari besar yang Allah tetapkan bagi umat Islam. Maka barang siapa hendak menghadiri shalat Jumat hendaklah mandi terlebihi dahulu"*. Dalam kitab *Risalatul Muawanah wal Mudzaharah wal Muwazarah*, karya Allamah Sayyid Abdullah Al-Haddad dijelaskan bahwa "*Hendaklah pada hari Jumat engkau meliburkan diri dari kesibukan-kesibukan duniawi. Dan jadikan hari yang mulia ini sepenuhnya untuk kepentingan akheratmu"*. Atas dasar Qur'an dan Hadis serta nasihat ulama besar abad 11 dari Hadramaut tersebut, dalam hal meninggalkan urusan muamalah seperti transaksi, bisnis, dan sejenisnya untuk melaksanakan sholat Jum'at sebagaimana yang diperintahkan dalam Surah Al Jumuah ayat 9-10 dapat diqiyaskan sebagai istilah cuti kerja atau meninggalkan pekerjaan dalam beberapa waktu untuk melaksanakan perintah Allah SWT.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam kaidah fikih terdapat kaidah:

الْمُسْلِمُوْنَ عَلَى شُرُوْطِهِمْ

Artinya:"Orang-orang Islam harus memenuhi sesuai dengan syarat-syarat yang mereka sepakati".

Kaidah ini didasarkan pada Hadis Rasulullah Shallallahu'Alaihi wa Sallam yang diriwayatkan oleh Abu Hurairah Radhiyallahu anhu:

الصُّلْحُ جَائِزٌ بَيْنَ الْمُسْلِمِيْنَ إِلاَّ صُلْحًا حَرَّمَ حَلاَلاً أَوْ أَحَلَّ حَرَامًا وَالْمُسْلِمُوْنَ عَلَى شُرُوْطِهِمْ

Artinya:"Perdamaian antara kaum muslim dibolehkan, kecuali perdamaian yang menghalalkan perkara yang haram dan perdamaian yang mengharamkan perkara yang halal. Orang-orang Islam harus memenuhi sesuai dengan syarat-syarat yang mereka sepakati".

Kaidah ini menjelaskan bahwa hukum asal dari persyaratan-persyaratan yang telah disepakati oleh kaum Muslimin dalam berbagai akad yang dilaksanakan adalah diperbolehkan. Karena mengandung maslahat dan tidak ada larangan syari'at tentang hal itu.

Di Indonesia pengangkatan Pemimpin atau Imam termasuk juga *Amir al-Umara'* (Gubernur), dilakukan melalui Pemilihan Umum (Pemilu). Dalam hal ini, calon pemimpin yakni bakal calon Presiden, Gubernur, Bupati, dan Walikota di ikat oleh kontrak sosial yang syar'i yaitu Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur terkait dengan pelaksanaan Pemilu. Aturan cuti yang terdapat dalam Pasal 70 ayat (3) huruf a Undang-Undang Pilkada Nomor 10 Tahun 2016 adalah salah satu syarat dalam melaksanakan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kampanye yang merupakan tahapan dari Pemilukada. Aturan cuti merupakan ketentuan yang mencerminkan prinsip keadilan bagi seluruh peserta kontestasi Pilkada yakni dalam mendapatkan kesempatan yang sama dalam persaingan yang *fair* untuk partisipasi dalam pemerintahan. Aturan cuti tidak bertentangan dengan syariat karena lebih banyak mengandung maslahat yakni untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan yang mungkin dilakukan oleh calon petahan.

Dalam hal ini, hampir semua persyaratan tahapan pemilihan kepala daerah tersebut termasuk kampanye beserta aturan cuti bagi Petahana selama masa kampanye adalah semata-mata untuk mendapatkan pemimpin yang terbaik dalam melaksanakan tata kelola pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat guna mewujudkan kehidupan yang tertib, adil, makmur dan sejahtera sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD Negara RI 1945. Aturan cuti tersebut merupakan produk legislasi negara yakni hasil kesepakatan para pembentuk undang-undang yang harus ditaati dan dilaksanakan. Dan berdasarkan analisa diatas, aturan cuti tersebut tidak bertentangan dengan syariat. Maka terkait hal ini, Calon Petahana pada saat masa kampanye dalam pemilihan kepala daerah harus melaksanakan dan menaati aturan cuti tersebut.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah di paparkan dalam bab sebelumnya, maka penulis dapat menyimpulkan sebagai berikut:

1. Pertimbangan hukum Hakim Mahkamah Konstitusi atas perkara Nomor 60/PUU-XIV/2016 yang berkaitan dengan norma dalam Pasal 70 ayat (3) huruf a UU Pilkada Nomor 10 Tahun 2016 yakni:

   a. Mahkamah Konstitusi memaknai sebagai bentuk antisipasi pembentuk Undang-Undang agar tidak ada penyalahgunaan jabatan kepala daerah oleh Petahana daripada diartikan sebagai upaya mengurangi masa jabatan kepala daerah. Dengan alasan bahwasanya, hukum memang tidak boleh melakukan generalisasi dengan berasumsi bahwa semua petahana akan menyelewengkan jabatan hanya karena ada Petahana lain yang menyelewengkan jabatannya. Tetapi disisi lain hukum juga tidak boleh menutup mata pada adanya kasus-kasus penyelewengan jabatan oleh Petahana dalam pemilihan kepala daerah hukum tidak hanya mengatur hal-hal yang telah atau sedang terjadi, namun harus juga dimanfaatkan untuk mengatur hal-hal yang mungkin dapat terjadi, sebagai bentuk antisipasi agar tidak

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

timbul kerugian bagi masyarakat. Serta aturan cuti tersebut sebagai bentuk netralitas negara dalam penyelenggaraan kontestasi pemilihan umun kepala daerah yakni dengan melepaskan atribut negara yang berkenaan dengan jabatan Petahana.

b. Aturan cuti termasuk mekanisme dalam pemilihan kepala daerah yang merupakan kebijakan terbuka atau *open legal policy* dari Pembentuk Undang-Undang.

3. Dari analisis *yuridis* dan *fikih siyāsah dustūriyah* yang dipaparkam di atas, dapat disimpulkan bahwa:

   a. Menurut analisis *yuridis* dan *fikih siyāsah dustūriyah* pertimbangan hukum Hakim Mahkamah Konstitusi sudah sesuai dengan norma dalam UUD Negara RI 1945 Pasal 18 ayat (4), Pasal 28D ayat (1),dan Pasal 28D ayat (3), serta sesuai dengan prinsip keadilan dalam penyelenggaraan Pemulihan Umum Kepala Daerah.

   b. *Nasb al Imāmah* merupakan kewajiban bagi Umat Islam berdasarkan Jumhur Ulama.

   c. Atas dasar Qur’an dan Hadis serta nasihat ulama besar abad 11 dari Hadramaut, hari Jumat merupakan hari libur atau cuti bagi umat Islam. Dalam hal meninggalkan urusan muamalah seperti transaksi, bisnis, dan sejenisnya untuk melaksanakan sholat Jum'at sebagaimana yang diperintahkan dalam Surah Al Jumuah ayat 9-10 dapat istilahkan sebagai cuti kerja atau meninggalkan pekerjaan dalam beberapa waktu untuk melaksanakan perintah Allah SWT.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

d. Terdapat kaidah fiqiyah yakni Orang-orang Islam harus memenuhi sesuai dengan syarat-syarat yang mereka sepakati yang berasal dari Hadis Nabi Muhammad Saw diriwayatkan oleh Abu Hurairah Radhiyallahu anhu yang dapat dijadikan dalil atau sumber hukum bahwa umat Islam para calon pemimpin yakni bakal calon Presiden, Gubernur, Bupati, dan Walikota di ikat oleh kontrak sosial yang syar'i yaitu Peraturan Perundang-Undangan termasuk didalamnya peraturan cuti kampanye yang menjadi syarat bagi Petahana dalam mengikuti kontestasi Pemilukada. Berdasarkan dalil tersebut maka Calon Petahana dalam kontestasi Pilkada harus mematuhi aturan cuti selama masa kampanye tersebut.

B. Saran

Penulis berharap adanya peraturan tersebut semua calon Petahana dapat berkompetisi dalam Pemilukada secara jujur dan adil sehingga terciptanya demokrasi yang berkualitas. Terhadap pengawasan dalam Pemilu agar pembentuk undang-undang lebih memperkuat kedudukan dan kewenangan Badan Pengawas Pemilu terutama pada saat kampanye untuk mengantisipasi lebih lanjut supaya tidak ada pelanggaran atau penyelewengan kekuasan dalam Pilkada.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR PUSTAKA

Al Mawardi, Imam. *Al-Ahkam Al-Sultaniyyah: Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara dalam Syariat Islam*, terjemahan Fadli Bahri. Jakarta: PT Darul Falah, 2006.

Amiruddin & Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum.* Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004.

Amrusi, Imam, Nur Lailatul Musyafa'ah, dkk. *Hukum Tata Negara Islam.* Surabaya: IAIN Sunan Ampel Press, 2013.

Asshidiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sonar Grafika, 2011.

Bahreisy,Salim dan Said Bahreisy. *Terjemah Singkat Tafsir Ibn Katsier Jilid 8*. Surabaya: Bina Ilmu, 2004.

Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008.

Depag RI. *Al-Qur'an Terjemah Indonesia*. Jakarta: Sari Agung, 2002.

Djazuli, A. Fiqh Siyasah: *Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*. Jakarta: Kencana, 2009.

Fahmi, Khoirul. *Pemilihan Umum dalam Transisi Demokrasi: Kompilasi Catatan atas Dinamika Pemilu dan Pilkada di Era Reformasi.* Jakarta: Rajawali Pers, 2016.

Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Penerbit Gaya Media Pratama, 2001.

Kementerian Agama RI. *Al-Qur'an dan Terjemahannya*. Jakarta: Tahezed, 2010.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Mariana, Dede dan Caroline Paskarina. *Demokrasi dan Politik Desentralisasi.* Yogyakarta: Graha Ilmu, 2008.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum.* Jakarta: Kencana, 2017.

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

Praja. Juhaya S. *Filsafat Hukum Islam*. Bandung: Pusat Penerbitan Universitas LPPM-Universitas Islam Bandung, 1995.

pulungan, J.Suyuthi. *Fikih Siyasah Ajaran,Sejarah, dan Pemikiran.* Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2014.

Quthb, Sayyid. *Tafsir Fi Zhilalil Qur'an di Bawah Naungan Al-Qur'an (Surah Ali Imran-An-Nisaa 70).* Jakarta: Gema Insani Press, 2001.

Rojak, Jeje Abdul. *Politik Kenegaraan dan Kepemimpinan Publik dalam Islam*. Yogyakarta: LkiS, 2018.

-------. *Hukum Tata Negara Islam.* Surabaya: UIN SA Press, 2014.

Samuddin, Rapung. *Fiqih Demokrasi: Menguak Kekeliruan Haramnya Umat Terlibat Pemilu dan Politik*. Jakarta: Gozian Press, 2013.

Sirajuddin, Anis Ibrahim, DKK. *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah;sejarah, asas, kewenangan, dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah.* Malang: Setara Press, 2016.

Sodikin. *Hukum Pemilu: Pemilu sebagai Praktek Ketatanegaraan*. Bekasi: Gramata Publishing, 2014.

Sulaiman, King Faisal. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Bandung:Penerbit Nusa Media, 2017.

Tutik, Titik Triwulan. *HukumTata Usaha Negara Dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia.* Jakarta: Kencana, 2016.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

-------. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana, 2010.

Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi. Jakarta*: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2010.

Waluko, Julita Melissa. "Perwujudan Prinsip Equality Before The Law bagi Narapidana dalam Lembaga Permasyarakatan di Indonesia", dalam *Jurna Ilmiah* No.1 Vol.1, 2013.

Yamani. *Antara Al-Farabi dan Khomeini: Filsafat Politik Islam*. Bandung: Mizan, 2002.

Undang-Undang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-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.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

Situs Web

Departemen Kajian dan Aksi Strategis Dakwah Nuansa Islam Mahasiswa. "Islam dan Demokrasi: Memaknai Pemilihan Umum sebagai Upaya untuk Mewujudkan Kemaslahatan Umat", dalam *Artikel* diakses melalui https://sama.ui.ac.id/islam-dandemokrasi-memaknai pemilihan-umum-sebagai-upaya-untuk-mewujudkan-kemaslahatan-umat, 2019.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Hakim, Rakhmat Nur "Ketua DKPP: Cuti Kepala Daerah Petahana Saat Kampanye Bukan Hak, tetapi Kewajiban" *Artikel Kompas* diakses melalui https://nasional_kompas.com/read/cuti-dkpp-petahana-saat-kampanye pada Agustus 2016.

Ishom, Muhammad "Pentingnya Mempertahankan Libur Hari Jum'at di Pesantren" *Artikel NU* di akses melalui https://www.nu.or.id/post/read/81641/pentingnya-mempertahankan-libur-hari-jumat-di-pesantren- pada 29 September 2017.

Kharisma, Dwi. "Peran Pendidikan Politik Terhadap Partisipasi Pemilih Pemuda", dalam *Jurnal Hukum* diakses melalui https://media.neliti.com, 2020.

Nurhayati, Agustina. "Konsep Kekuasaan Kepala Negara menurut Ketatanegaraan Islam", dalam *Jurnal Article* diakses melalui https://www.neliti.com/id/publivations/58250/konsep-kekuasaan-kepala-negara-dalam-ketatanegaraan-islam, 2016.

Sidaq. " Hukum Politik Uang Menurut Para Ulama", dalam *Artikel Laduni* diakses melalui http://www.laduni.id/post/read/58554/hukum-politik-uang-menurut-para-ulama, 2019.

Syaikh Abdurrahman bin Nashir as-Sa'di, "Kaum Muslimin Harus Memenuhi Syarat-Syarat Yang Telah Mereka Sepakati; qawa'id fiqhiyah" (Tim majalah as-sunnah), diakses melalui http://islamhouse.com/id/books/id/1 2013.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id