BAB III

PEMBAHASAN

A. Pengaturan Tentang Cuti Kampanye Bagi *Incumbent* dalam UU Pilkada

Pilkada serentak 2017 diributkan dengan pro dan kontra terkait pengaturan cuti kampanye kepala daerah *incumbent*. Gubernur DKI Jakarta Basuki Tjahaja Purnama atau Ahok bersama dengan kepala daerah lainnya mengajukan uji materi terkait undang-undang nomor 10 tahun 2016.

Pengaturan keharusan cuti kampanye bagi Kepala Daerah *Incumbent* diatur tegas dalam Pasal 70 ayat (3) Undang-undang nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang berbunyi "Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan: a. menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan b. dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya."[69]

Masykuruddin Hafidz, Koordinator Nasional Jaringan Pendidikan Pemilih Rakyat (JPPR) mengatakan bahwa kepala daerah dan wakilnya yang akan maju kembali dalam pilkada memang seharusnya cuti selama tahapan pilkada berlangsung. Hal itu untuk mengantisipasi penyalahgunaan kewenangan, seperti yang banyak terjadi sebelum ketentuan itu diatur. Selama ini, banyak kepala daerah yang melakukan mobilisasi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan memanfaatkan fasilitas

[69] Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang…, *Op.Cit*

jabatannya. Pertarungan tersebut kerap merugikan calon kepala daerah yang bertarung melawan petahana. Pasalnya, petahana juga kerap melakukan kampanye terselubung dengan memanfaatkan sosialisasi program kerjanya.[70]

Djohermansyah menyatakan bahwa Menteri Dalam Negeri akan memilih pejabat dari internal Kementerian Dalam Negeri yang dianggap terbebas dari politik dan kepentingan, untuk menjadi pelaksana tugas. Tidak lama kemudian Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 74/2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota.[71]

Aturan itu menyebut wewenang pelaksana tugas kepala daerah yang cuti karena kembali bertarung dalam Pilkada, adalah memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat, serta memfasilitasi penyelenggaraan pilkada dan menjaga netralitas pegawai. Selain itu, pelaksana tugas kepala daerah juga berwenang menandatangani peraturan daerah tentang APBD dan peraturan daerah tentang organisasi perangkat daerah, setelah mendapat persetujuan tertulis dari menteri. Selanjutnya, pelaksana tugas kepala daerah juga berwenang mengisi dan mengganti pejabat berdasarkan peraturan daerah perangkat daerah, setelah mendapat persetujuan dari menteri. Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut seakan

[70] Lili Sunardi, *Ribut-ribut Cuti Kampanye*, www.koran.bisnis.com, diakses dari http://koran.bisnis.com/read/20161014/250/592517/ribut-ribut-cuti-kampanye, pada tanggal 12 januari 2017 pukul 15.38 wib

[71] *Ibid*.

menjawab persoalan yang selama ini dikhawatirkan oleh Ahok. Pasalnya, aturan itu memungkinkan pelaksana tugas kepala daerah membongkar pasang pegawai dan menyetujui APBD.[72]

Sebagaimana bunyi Pasal 9 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 74 Tahun 2016:

(1) Pelaksana Tugas Gubernur, Pelaksana Tugas Bupati, dan Pelaksana Tugas Walikota mempunyai tugas dan wewenang:
a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
b. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
c. memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota yang definitif serta menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil;
d. menandatangani Perda tentang APBD dan Perda tentang Organisasi Perangkat Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri; dan
e. melakukan pengisian dan penggantian pejabat berdasarkan Perda Perangkat Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri.
(2) Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pelaksana Tugas Gubernur, Pelaksana Tugas Bupati, dan Pelaksana Tugas Walikota bertanggung jawab

Ahok merasa dirinya dirugikan secara konstitusional dengan keberadaan Pasal 70 ayat 3 UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada. Menurutnya, cuti dari jabatan gubernur yang diatur dalam UU terlalu lama. Calon gubernur harus mulai cuti sejak tanggal 26 Oktober 2016 hingga 11 Februari 2017. Itu pun jika Pilkada berlangsung satu putaran. Jika Pilkada berlangsung hingga dua putaran, maka Ahok harus cuti paling tidak selama enam bulan. Ahok berpendapat, pengaturan cuti

[72] *Ibid*.

kampanye bagi kepala daerah *incumbent* merugikan konstitusi jabatannya untuk bekerja. Jika pilkada berlangsung dua putaran, maka Ahok harus cuti paling tidak enam bulan. Ahok bukan bermaksud meminta majelis hakim untuk tidak cuti kampanye, tapi Ahok terima konsekuensi tidak berkampanye kalau diizinkan boleh tidak cuti.[73]

Alasan Ahok ini masuk akal sebab bulan Oktober hingga Februari adalah bulan-bulan paling krusial. Dalam kurun waktu tersebut, pembahasan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk tahun 2017 akan dibahas bersama dengan DPRD DKI Jakarta. Ahok merasa *insecure* jika tidak mengawasi langsung proses pembahasan tersebut. Ia penuh kecurigaan bahwa anak buahnya bisa saja bermain dengan oknum DPRD ketika dirinya tidak ada. Kecurigaan Ahok ini dapat dimengerti karena warga Jakarta menjadi saksi permainan anggaran dalam kasus UPS di APBD 2015. Ketika itu uang sebesar 12,1 trilliun berpotensi hilang jika Ahok tidak menerapkan sistem e-budgeting. Untung saja, uang tersebut dapat diselamatkan meski APBD 2015 terpaksa harus disahkan melalui Peraturan Gubernur (Pergub).[74]

B. Implikasi Pengaturan Cuti Kampanye Kepala Daerah *Incumbent* dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Suatu peraturan perundang-undangan ketika dalam wilayah implementasi tentunya memiliki implikasi, baik itu implikasi positif maupun negatif. Begitu pula

[73] Tsamara Amany, *Jalan Tengah Cuti Kampanye*, www.kompasiana.com, diakses dari http://www.kompasiana.com/tsamaraamany/jalan-tengah-cuti-kampanye_57bbf54da723bd5e4db1c10d, pada tanggal 14 Januari 2016 pukul 17.32 wib

[74] *Ibid*.

dengan pengaturan cuti kampanye bagi kepala daerah yang diatur dalam Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang No.10 Tahun 2016.

1. Implikasi Positif terkait Pengaturan Cuti Kampanye Kepala Daerah *Incumbent* Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

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

Tidak adanya aturan mengenai kewajiban mundur bagi *incumbent* menimbulkan problematika. Penjelasannya, *pertama*, karena petahana mempunyai akses terhadap kebijakan dan akses terhadap alokasi anggaran, sehingga dapat memberikan keuntungan pribadi untuk memenangkan pemilihan kepala daerah atau memenangkan kelompok-kelompoknya. *Kedua*, petahana secara alamiah memiliki berbagai fasilitas dan tunjangan

yang melekat kepada dirinya sehingga, dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, fasilitas dan tunjangan itu melekat terus menerus. [75]

Ketiga, karena sedang menjabat maka petahana memiliki keunggulan terhadap program-program, terhadap kegiatan-kegiatan yang seluruhnya atau sebagian dapat diarahkan untuk memenangkan dirinya atau memenangkan dinastinya. *Keempat*, terkait dengan netralitas PNS di mana petahana mempunyai akses yang lebih besar untuk memobilisasi PNS guna memberikan dukungan yang menguntungkan dirinya. Ke-empat penjelasan tersebut tentunya menjadi *warning* bagi demokrasi Indonesia.

Oleh karena itu, hadirnya Pasal 70 ayat (3) yang mewajibkan kepala daerah harus cuti saat kampanye merupakan jalan tengah untuk menghindarkan praktik-praktik negatif yang dapat dilakukan oleh kepala daerah saat mencalonkan diri lagi dalam pilkada.

Pengaturan terkait cuti kampanye bagi kepala daerah *Incumbent* memiliki implikasi positif ketika itu diterapkan, *Pertama,* untuk membatasi kekuasaan kepala daerah agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power)*. Bagaimanapun Kepala daerah petahana mempunyai akses terhadap kebijakan dan akses terhadap alokasi anggaran, sehingga dapat memberikan keuntungan pribadi untuk memenangkan pilkada. *Kedua*, menghindarkan terjadinya konflik kepentingan (*conflict of interest)* yang berupa penggunaan berbagai fasilitas yang terkait dengan jabatannya.

[75] Putusan MK-RI Nomor Perkara 33/PUU-XIII/2015, hlm. 128-129

Petahana memiliki berbagai fasilitas dan tunjangan yang melekat kepada dirinya sehingga dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, fasilitas dan tunjangan itu melekat terus menerus. *Ketiga*, mencegah petahana untuk "memobilisasi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Netralitas PNS menjadi taruhan karena Petahana mempunyai akses yang lebih besar untuk memobilisasi PNS guna memberikan dukungan yang menguntungkan dirinya. Jika sampai PNS tidak netral maka akan mengganggu pelayanan terhadap masyarakat dan birokrasi menjadi tidak sehat. *Keempat*, untuk menjamin agar semua calon (diluar petahana) dengan calon petahana berangkat dari kondisi *equal* sehingga kompetisi dapat berlangsung secara fair. [76]

2. Implikasi Negatif terkait Pengaturan Cuti Kampanye Kepala Daerah *Incumbent* Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

a. Efektivitas Tata Kelola Pemerintahan

Kebijakan cuti kampanye bagi kepala daerah *incumbent* akan mengganggu efektivitas tata kelola pemerintahan dalam melayani masyarakat. Sebagai contoh, dalam pencalonan Pilgub DKI, bahwa Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sedang menjalankan banyak program prioritas yang perlu dilanjutkan berkesinambungan. Adapun program-program yang dimaksud antara lain:[77]

[76] *Ibid.*
[77] *Ibid*, hlm.64-65

1. Pengembangan system transportasi, yakni pembangunan angkutan massal berbasis (suara tidak terdengar jelas) dan program angkutan massal yang berbasis jalan;
2. Antisipasi banjir, rob, dan genangan yakni pembangunan prasarana dan sarana pengendali banjir. Terutama mengingat bahwa akan ada puncak fenomena alam La Nina pada februari tahun 2017;
3. Peningkatan kualitas lingkungan perumahan dan pemukiman kota melalui program penyediaaan perumahan rakyat; dan
4. Peningkatan kualitas kesehatan masyarakat melalui program jaminan pemeliharaan kesehatan daerah beserta dengan pembiayaannya, program peningkatan sarana dan prasarana kesehatan, program pembinaan upaya kesehatan, serta program pengendalian penyakit, dan penyehatan lingkungan.

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

Kepala daerah adalah jabatan politik dan jabatan publik yang bertugas memimpin birokrasi dan menggerakkan jalannya roda pemerintahan. Fungsi-fungsi pemerintahan terbagi menjadi perlindungan, pelayanan publik dan pembangunan (*protective, public service, and development*). Kepala daerah menjalankan fungsi pemerintahan itu. Dalam konteks struktur kekuasaan, kepala daerah adalah kepala eksekutif di

daerah. Istilah jabatan publik mengandung pengertian bahwa kepala daerah menjalankan fungsi pengambilan kebijakan yang terkait langsung dengan kepentingan rakyat (publik), berdampak terhadap rakyat, dan dirasakan oleh rakyat. [78]

Pengaturan terkait cuti kampanye bagi kepala daerah *incumbent* yang diatur dalam Undang-Undang No.10 tahun 2016 telah diuji di Mahkamah Konstitusi. Pemohon Basuki Tjahaja Purnama Gubernur petahana DKI Jakarta merasa bahwa adanya aturan tersebut telah melanggar hak konstitusionalnya. Selain Gubernur DKI Jakarta, masih ada beberapa calon kepala daerah *incumbent* yang merasakan hal yang sama, salah satunya Zaini Dahlan (Gubernur Aceh) yang juga disebutkan dalam gugatan yang diajukan oleh Basuki Tjahaja Purnama.

Cuti kampanye bagi kepala daerah *incumbent*, dapat mengganggu tata kelola pemerintahan. Terlebih DKI Jakarta yang merupakan Ibu kota negara tentunya memiliki program-program unggulan yang harus diwujudkan secara serius dan tanggungjawab oleh kepala daerahnya. Program-program unggulan DKI Jakarta seperti yang telah disebutkan di atas oleh penulis terancam tidak dapat terlaksana ketika adanya pengaturan cuti kampanye bagi kepala daerah *incumbent*. Ditambah lagi dengan masa

[78] *Ibid*

cuti yang harus diambil selama 4-6 bulan. Lamanya masa cuti tersebut sangat dapat mempengaruhi tata kelola pemerintahan. [79]

Secara konstitusional, ketika kepala daerah mencalonkan diri kembali, maka akan digantikan dengan Pelaksana Tugas. Sementara kewenangan dari Pelaksana tugas tersebut masih sangat terbatas, walaupun kementerian dalam negeri telah mengeluarkan Permendagri untuk menjawab gugatan dari Gubernur DKI Jakarta terkait dengan kewenangan Pelaksana tugas. Selain itu, Pelaksana tugas bukanlah pejabat publik maupun pejabat politik. Pelaksana tugas ditunjuk oleh kementerian dalam negeri untuk di tugaskan memimpin pemerintahan daerah sementara selama gubernur petahana melaksanakan cuti.

Selama pada masa cuti kampanye kepala daerah, kepala daerah (Plt) tidak dapat mengambil keputusan strategis untuk daerah. Tentunya ini juga sangat menghambat pembangunan dan tata kelola pemerintahan daerah. Kepala daerah (Plt) hanya dapat melanjutkan program-program yang telah disusun telah kepala daerah petahana. Walaupun demikian, hal tersebut belum menjamin program-program tersebut akan terlaksana. Dan ketika program tersebut tidak terlaksana, maka kepala daerah petahana yang tentunya bertanggung jawab secara moril kepada masyarakat, terutama yang memilihnya. Kepala daerah petahana dalam merencanakan program-program unggulan tentunya telah mengetahui fakta lapangan yang akan dan

[79] Allan Fatchan Gani Wardhana, *Cuti Kampanye Pilkada*, yang dikutip dalam http://berita.suaramerdeka.com/smcetak/cuti-kampanye-pilkada/ (diakses 13 februari 2017)

telah dihadapinya. Maka dari itu ketika yang memimpin tata kelola pemerintahan daerah tersebut bukanlah kepala daerah, kepala daerah (Plt) belum tentu dapat mewujudkan program-program tersebut sebagai tugas yang dibebankan kepadanya, karena dalam merencanakan program tersebut yang lebih mengetahui terkait kendala dan tantangan yang dihadapi dilapangan adalah kepala daerah petahana.

b. Keputusan strategis dan pembahasan APBD

Kepala daerah yang mencalonkan diri kembali dalam pilkada serentak 2017, tentunya akan meninggalkan atau tidak dapat menghadiri agenda besar pemerintah daerah, yaitu pembahasan APBD. Pembahasan APBD merupakan agenda yang sangat penting untuk dihadiri oleh kepala daerah. Karena kepala daerah bersama DPRD akan membahas dan menentukan anggaran untuk daerah selama satu tahun kedepan.

Menentukan program-program baru, melanjutkan dan mengganti program selama satu tahun kedepan yang seharusnya dihadiri oleh kepala daerah petahana sebagai kepala pemerintahan daerah. Hal ini juga sebagai wadah bagi kepala daerah petahana untuk membayar janji kepada masyarakat yang dipimpinnya terutama yang telah memilihnya. Oleh karena itu, ketika kepala daerah tidak dapat menghadiri pembahasan APBD, ini akan menghalangi kepala daerah untuk melaksanakan kewajibannya sebagai kepala daerah yang telah disumpah dalam waktu yang telah ditentukan. Terlebih ketika kepala daerah yang mencalonkan diri kembali tersebut kalah, maka sesuai masa jabatannya, kepala daerah petahana akan

melanjutkan sisa akhir jabatannya dengan program-program yang dibuat oleh penggantinya sementara yaitu, kepala daerah (Plt). Hal ini tentunya sangat berpengaruh terhadap tata kelola pemerintahan suatu daerah.

Pelaksana tugas dapat mengganti program yang telah disusun sebelumnya oleh kepala daerah petahana sejak ia disumpah dan dilantik untuk jabatannya. Dan ketika kepala daerah petahana telah menyelesaikan masa cutinya, secara otomatis kepala daerah petahana akan melanjutkan program-program yang telah dibuat oleh Pelaksana tugas yang dibahas dan disejui bersama dengan DPRD. Hal ini tentunya sangat tidak sehat bagi tata kelola pemerintahan, di mana kepala daerah petahana seakan-akan justru hanya meneruskan program yang telah disepakati ketika pembahasan APBD.

c. Kedudukan Pemendagri

Permendagri ini menegaskan, Pelaksana Tugas Gubernur, Pelaksana Tugas Bupati, dan Pelaksana Tugas Walikota mempunyai tugas dan wewenang:[80]

1. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
2. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
3. Memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota yang definitif serta menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil;
4. Menandatangani Perda tentang APBD dan Perda tentang Organisasi Perangkat Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri; dan

[80] Pasal 9 Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang…*Op.Cit*.

5. Melakukan pengisian dan penggantian pejabat berdasarkan Perda Perangkat Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri.

Permendagri yang telah mengatur kewenangan baru bagi Pelaksana tugas kepala daerah menurut penulis bukanlah cara solutif dalam menyelesaikan problematika terkait pengaturan cuti kampanye bagi kepala daerah *incumbent*. Justru bagi penulis, permendagri ini membuat masalah baru. Penambahan kewenangan kepada Pelaksana tugas seharusnya lebih baik bukan diatur dalam peraturan menteri, melainkan undang-undang atau setidak-tidaknya melalui peraturan pemerintah. Karena peraturan ini implikasinya sangat fundamental, dan seharusnya dipayungi oleh peraturan yang lebih besar lagi. Karena peraturan menteri ini sangat berpengaruh terhadap system dasar tata kelola pemerintahan daerah.

Sekalipun demikian, memberikan penambahan kewenangan kepada Pelaksana tugas semakin menarik jauh dari tata kelola pemerintahan yang efektif dengan dipimpin oleh kepala daerah petahana. Pelaksana tugas semakin leluasa, dan seakan-akan pelaksana tugas juga hampir setingkat kepala daerah petahana dalam hal kewenangan walaupun hanya sementara. Pelaksana tugas semakin mengarah sebagai pejabat politik dan pejabat publik.

Cuti kampanye bagi kepala daerah *incumbent* menjadi hal yang akhirnya penulis anggap sebagai penyebab akan hal tersebut. Padahal yang seharusnya harus dipertimbangkan, apakah benar-benar dengan adanya cuti kampanye bagi kepala daerah *incumbent* merupakan cara satu-satunya agar

terselenggaranya pilkada yang jujur dan adil. Melihat hal ini, maka seakan-akan yang paling utama untuk diselamatkan adalah kontestasi pilkada dibandingkan dengan implikasi tata kelola pemerintahan di daerah ketika hal tersebut terjadi.

d. Filosofi Sumpah Jabatan

Kepala daerah disumpah dan dilantik serta berjanji kepada seluruh warganya untuk menjalankan amanah yang telah diberikan dengan sebaik-baiknya. Dalam menjalankan tugas sesuai masa baktinya, kepala daerah dituntut mampu, dan memiliki tanggung jawab secara moril untuk melaksanakan tugasnya dengan selesai. Sesuai pada masa baktinya tersebutlah, kepala daerah menentukan program-program yang berjangka dalam mewujudkan visi-misinya. Sumpah jabatan yang telah mengikat kepala daerah, menuntut kepala daerah menuntaskan tugasnya dengan penuh atau tidak setengah-setengah. Ketika kepala daerah melaksanakan cuti kampanye untuk mencalonkan diri kembali, maka kepala daerah tidak dapat menjalankan tugas dan tanggung jawabnya lagi selama masa cuti kampanye. [81]

Masa bakti atau periodesasi yang telah ditetapkan akan dipotong oleh masa cuti kampanye. Kepala daerah yang seharusnya dapat melaksanakan tugasnya dengan waktu yang penuh, namun terpotong

[81] Jamaluddin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Problematika… Op.Cit,* hlm.63-64

dengan masa cuti kampanye. Tentunya hal ini akan menjadi penghianatan bagi kepala daerah kepada Tuhan dan rakyatnya. Ditambah lagi, kepala daerah ketika selama masa cuti kampanye sama sekali tidak mempunyai kewenangan untuk menjalankan tugasnya sebagai kepala daerah.

C. Solusi terhadap pengaturan cuti kampanye kepala daerah *incumbent* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah

Problematika dan implikasi terkait pengaturan cuti kampanye bagi kepala daerah *incumbent* terhadap penyelenggaran pemerintahan daerah telah penulis jabarkan di atas. Meskipun pengaturan cuti kampanye bagi kepala yang telah diatur dalam Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang No.10 Tahun 2016 itu memiliki implikasi positif dan negatif. Namun, penulis lebih berpandangan untuk memberikan solusi agar implikasi-implikasi negatif yang ditimbulkan dari pengaturan cuti kampanye tersebut dapat terjawab.

Urgensi solusi untuk menjawab permasalahan ini dapat dilihat dari problematika dan implikasi negatif penerapan pengaturan cuti kampanye bagi kepala daerah *incumbent*. Solusi terhadap hal tersebut harapannya dapat menjadi penengah dan sekaligus menjawab seluruh dampak-dampak negatif atas diberlakukannya cuti kampanye. Perdebatan pengaturan cuti kampanye bagi kepala daerah *incumbent* harus diakhiri dengan memperhatikan dan merangkum dua hal yaitu, penyelenggaraan pemilu yang kondusif, dan tata kelola pemerintahan yang berjalan lancar.

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang kondusif, dan berjalannya tata kelola pemerintahan dengan baik, menjadi penyebab dari pengaturan cuti

kampanye bagi kepala daerah *incumbent*. Undang-Undang No.10 Tahun 2016 Pasal 70, dianggap sebagai peraturan yang dapat merangkum kedua hal di atas. Tetapi menurut penulis, undang-undang tersebut terlalu memiliki tendensi kepada penyelenggaraan pemilihan kepala daerah saja, tanpa memperhatikan sepenuhnya penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik dan konstitusional sebagai implikasi dari peraturan tersebut. Oleh karena itulah, Permendagri No.74 tahun 2016 dikeluarkan untuk menjawab penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang kondusif sebagai konsekuensi logis atas diberlakukannya cuti kampanye kepala daerah *incumbent*. Namun, bagi penulis, hadirnya Permendagri No.74 tahun 2016 ini adalah peraturan yang reaksioner. Peraturan tersebut hanya menjawab terkait kekosongan kekuasaan yang ditinggalkan oleh kepala daerah petahana, tanpa memikirkan implikasi lanjutan atas dikeluarkannya peraturan baru tersebut.

Seperti yang telah penulis jabarkan di atas, bahwa pengaturan terkait cuti kampanye bagi kepala daerah *incumbent* bukan merupakan solusi untuk menciptakan kondusifitas pemilihan kepala daerah. Justru seperti yang telah penulis jelaskan, pengaturan cuti kampanye bagi kepala daerah *incumbent* menimbulkan masalah baru. Implikasinya adalah tata kelola pemerintahan daerah yang kurang efektif, karena kekosongan kepemimpinan di pucuk struktural pemerintahan daerah. Keberadaan Pelaksana tugas, tidak bisa menggantikan tugas dan kewenangan yang diberikan kepada kepala daerah. Pelaksana tugas adalah ASN yang ditunjuk untuk menjalankan tugas kepala daerah petahana yang sedang menjalankan cuti. Pelaksana tugas bukanlah pejabat politik dan pejabat publik, sehingga kewenangan baru yang diberikan oleh Mendagri dalam Permendagri

No.74 tahun 2016 itu, telah melangkahi amanat rakyat sebelumnya, yaitu memilih kepala daerah dalam kontestasi Pilkada. Mendagri seakan-akan terlalu ikut campur dalam urusan penyelenggaraan pemerintahan daerah sampai pada wilayah yang sangat mendasar ketika memberikan kewenangan yang besar kepada Pelaksana tugas, terutama kewenangan pada point kelima yaitu, melakukan pengisian dan penggantian pejabat berdasarkan Perda Perangkat Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri.

Kewenangan yang diberikan kepada pelaksana tugas tersebut terlalu besar dan seakan menyamakan dengan kewenangan kepala daerah definitif. Memang maksud pemberian kewenangan tersebut merupakan cara yang diambil oleh Mendagri agar adanya efektivitas tata kelola pemerintahan daerah. Namun, bukan berarti dengan memberikan kewenangan kepada Pelaksana tugas yang sedemikian besarnya. Ini justru akan menghilangkan sakralitas dari kepala daerah petahana, yang dapat digantikan dan dijalankan tugasnya secara penuh oleh ASN yang sama sekali bukan pejabat politik dan pejabat public. Keberadaan Permedagri tersebut sangat mengkhawatirkan tata kelola pemerintahan yang efektif, khususnya hubungan antara pusat dan daerah. Pasca terjadinya reformasi, pemerintahan Republik Indonesia berubah secara fundamental di mana hadirnya desentralisasi dan otonomi daerah. Sampai pada hari ini, sistem baru tersebut terus disempurnakan. Maka dari itu, jika di kontekstualisasi kepada Permendagri No.74 tahun 2016 akan sangat mengkhawatirkan terjadinya kemunduran bagi otonomi daerah. Hal ini seharusnya juga menjadi pertimbangan bagi Mendagri dalam mengeluarkan peraturan terkait pemberian kewenangan kepada Pelaksana tugas

dalam menggantikan kepala daerah petahana yang harus cuti kampanye karena sebagai syarat dalam mengikuti Pilkada.

1. Penghapusan kewajiban cuti kampanye bagi kepala daerah *incumbent*

Kepala daerah sebagai pejabat politik dan pejabat publik memiliki tanggung jawab yang besar dalam memimpin suatu daerah, baik itu tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Walau bagaimanapun kewenangan tersebut menurut penulis tidaklah dapat digantikan oleh Pelaksana tugas sebagai kepala daerah sementara dalam suatu daerah. Pemberian amanah kepada kepala daerah adalah berasal dari rakyat, sedangkan Pelaksana tugas diberikan oleh Mendagri. Dari hal tersebut, kepala daerah yang dipilih oleh rakyat tentunya tidak sama dengan Pelaksana tugas. Kepala daerah yang dipilih dari rakyat memiliki tanggung jawab yang lebih besar dan sangat terikat kepada rakyatnya.

Kepala daerah memiliki tugas dan wewenang:[82]

a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebjakan yang ditetapkan bersama DPRD
b. Mengajukan rancangan Perda
c. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD
d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama
e. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah
f. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan

[82] Janedri M. Gaffar, *Pendidikan…Op.Cit.,* hlm. 112-113

g. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Tugas dan wewenang kepala daerah di atas sangatlah besar, ditambah lagi dengan program-program pembangunan serta visi misi masing-masing kepala daerah. Dalam mewujudkan itu semua, kepala daerah diberikan waktu selama 5 tahun, dan selama satu tahun dalam membuat program tahunan yang dibahas pada pembentukan Rancangan APBD yang dibahas oleh kepala daerah bersama dengan DPRD.

Kepala daerah *incumbent* tidak harus cuti dan dapat menjalankan tugasnya dengan penuh sesuai dengan tugas dan kewenangannya yang telah diatur oleh undang-undang. Oleh karena kepala daerah *incumbent* menjalankan tugas dan kewenangannya, maka kepala daerah *incumbent* mendapatkan fasilitas negara dan haknya seperti yang telah diatur oleh undang-undang.

Terhadap persoalan kampanye, perlu adanya perbedaan konsep kampanye yang dilakukan oleh kepala daerah *incumbent* dengan kepala daerah yang bukan *incumbent*. Kepala daerah *incumbent* dalam masa kampanye tidak perlu cuti, melainkan nantinya dalam kampanye cukup berkampanye dengan cara menunjukkan kinerja dan bekerja untuk rakyat di daerah tanpa harus terlibat dalam kampanye dengan model memakai atribut atau hal sejenis lainnya. Jadi, kepala daerah *incumbent* tidak perlu cuti karena justru dengan cuti tata kelola pemerintahan dapat terganggu, terlebih terkait dengan keputusan-keputusan yang strategis yang harus segera diputuskan oleh kepala daerah. Sedangkan kampanye untuk kepala daerah

yang bukan *incumbent*, kampanye dilaksanakan dengan menggunakan model atribut kampanye. Perbedaan model kampanye ini merupakan hal utama yang harus dipastikan ketika adanya perubahan dan melahirkan perbedaan konsep kampanye kepala daerah *incumbent* dan yang bukan *incumbent*.

Dalam mewujudkan konsep baru tersebut, harus ada langkah-langkah yang perlu dilakukan, antara lain: ***Pertama,*** adanya pengawasan terhadap Kepala daerah *incumbent* dalam menjalankan tugas dan wewenangnya pada saat masa kampanye berlangsung. Pengawasan ekstra ketat terhadap kepala daerah pada masa kampanye adalah hal yang paling penting agar konsep ini dapat aplikatif. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) menjadi lembaga yang harus bekerja ekstra. Penggiringan suara kepada PNS tidak boleh dilakukan oleh kepala daerah *incumbent*. Kepala daerah *incumbent* dapat terus menjalankan tugas dan program-programnya tanpa meminta secara oral kepada PNS yang bekerja dibawah komandonya dan juga masyarakat umum pada saat agenda program dijalankan.

Kedua, merumuskan peraturan terkait pelanggaran dan sanksi yang berbeda antara calon kepala daerah *incumbent* dan calon kepala daerah yang bukan *incumbent* dengan memperhatikan asas keadilan. Kriteria pelanggaran dan sanksi terhadap calon Kepala daerah yang bukan *incumbent* tetap menggunakan peraturan *status quo* (atau yang masih berlaku). Hal ini didasarkan pada teori keadilan menurut Aristoteles yaitu, keadilan distributif. Keadilan distributif adalah keadilan yang memberikan

kepada masing-masing terhadap apa yang menjadi hak pada suatu subjek hak yaitu individu. Keadilan distributif adalah keadilan yang menilai dari proporsionalitas atau kesebandingan berdasarkan jasa, kebutuhan, dan kecakapan[83]. Ketidaksamaan kedudukan antara calon kepala daerah *incumbent* dan calon kepala daerah yang bukan *incumbent*, maka sangat perlu untuk memperhatikan asas keadilan. Hal ini dimaksudkan agar calon kepala daerah *incumbent* dan calon kepala daerah bukan *incumbent* tetap merasa diperlakukan sama walaupun berbeda kedudukan. Maka dari itu, parameter terkait pelanggarannya sudah pasti berbeda ketika adanya penerapan konsep ini.

Ketiga, kepala daerah *incumbent* mempunyai kesempatan untuk ikut dalam debat calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diadakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah. Kepala daerah *incumbent* tetap mempunyai kesempatan pada debat calon kepala daerah yang diagendakan oleh KPU. Pada kesempatan ini, kedua tipe calon (calon kepala daerah *incumbent* dan yang bukan *incumbent*) memiliki kesempatan yang sama. Agenda ini merupakan agenda satu-satunya untuk mempertemukan masing-masing calon. Agenda ini juga bertujuan untuk menyaksikan secara langsung perbedaan masing-masing calon kepala daerah. Kualitas dan Integritas serta penyampaian visi-misi dari masing-masing calon kepala

[83] Zakapedia, *pengertian keadilan dan macam-macam keadilan*, www.artikelsiana.com, diakses dari http://www.artikelsiana.com/2015/01/pengertian-keadilan-macam-macam-keadilan.html, pada tanggal 22 januari 2016 pukul 17.49 wib

daerah menjadi hal yang perlu untuk disandingkan dan dipertontonkan secara langsung dan terbuka.

2. Membatalkan Permendagri No.74 tahun 2016

Kontestasi Pilkada memang berjalan dengan efektif ketika adanya pengaturan cuti kampanye bagi kepala daerah, namun tata kelola pemerintahan daerah menjadi tidak terjalankan dengan baik ketika kepala daerah yang mencalonkan diri kembali dalam Pilkada harus menjalankan cuti selama 4-6 bulan. Bagi penulis, Permendagri No.74 tahun 2016 seakan-akan ada tendensi terhadap desakralisasi kepala daerah. Pejabat yang ditugaskan sebagai pelaksana tugas oleh Mendagri seakan ditempatkan sebagai kepala daerah definitif. Selain itu, Permendagri No.74 tahun 2016 bagi penulis terlalu reaksioner. Munculnya Permendagri tersebut seakan hanya menjawab apa yang dipertanyakan oleh Gubernur DKI Jakarta Basuki Tjahaja dalam gugatan *Judicial Review* di Mahkamah Konsititusi. Permendagri tersebut melakukan generalisasi daerah-daerah tanpa melihat kebutuhan dan dinamika masing-masing daerah.

Permendagri yang dikeluarkan pada akhir tahun 2016 itu harus dibatalkan. Karena, ***pertama,*** penambahan kewenangan kepada Pelaksana tugas tersebut adalah dapat mengubah tata kelola pemerintahan di daerah secara fundamental. Sekalipun adanya perubahan dan penambahan kewenangan kepada Pelaksana tugas, seharusnya tidak diatur oleh peraturan menteri, melainkan adalah undang-undang, atau peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu). Peraturan menteri secara hierarki

keberadaannya tidak jelas, sementara kewenangan baru bagi pelaksana tugas adalah hal yang sangat mendasar dalam tata kelola pemerintahan daerah.

Kedua, penambahan kewenangan kepada Pelaksana tugas tersebut tidak perlu dilakukan. Kepala daerah *incumbent* dapat terus menjalankan tugas dan kewenangannya sesuai amanat yang diberikan oleh undang-undang. Hal ini dapat dilakukan ketika adanya perubahan konsep kampanye yang telah penulis gagas diatas karena munculnya penambahan kewenangan kepada Pelaksana tugas merupakan reaksi terhadap kepala daerah yang mengambil cuti untuk kampanye dalam kontestasi Pilkada.

3. Kontestasi pilkada dan tata kelola pemerintahan berjalan beriringan dengan efektif

Perubahan mendasar atas konsep kampanye yang telah penulis tulis di atas bertujuan untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah yang kondusif tanpa melupakan berjalannya tata kelola pemerintahan yang efektif. Kedua hal ini tentunya hanya diperuntukkan bagi pemilihan kepala daerah yang salah satu calonnya merupakan calon yang *incumbent*. Pemilihan kepala daerah merupakan agenda penting 5 tahunan yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum. Pemilihan kepala daerah adalah untuk memilih kepala aerah dan wakil kepala daerah secara periodik.

Urusan pemerintahan daerah dipimpin oleh kepala daerah. Keberadaan kepala daerah sangat penting untuk menjalankan urusan pemerintahan daerah. Kepala daerah menjalankan urusan pemerintahan daerah sebagaimana yang telah diatur oleh undang-undang pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah akan berjalan efektif dibawah komando kepala daerah, terutama cabang kekuasaan eksekutif di pemerintahan daerah. Bersama DPRD, kepala daerah menetapkan program tahunan yang dibahas pada akhir tahun dalam rapat rancangan APBD. Program yang dijalankan oleh pemerintah daerah kedepannya akan dikomandoi oleh kepala daerah. Oleh karena itulah, kepala daerah wajib untuk ikut dalam pembahasan Rancangan APBD dan mengimplementasikan program yang telah disetujui bersama DPRD. [84]

Kontestasi Pilkada dan penyelenggaraan Pemerintahan daerah harus berjalan beriringan tanpa mengutamakan salah satunya. Mengubah konsep kampanye sesuai yang telah dipaparkan oleh penulis diatas bukan hanya mempengaruhi teknis Pilkada saja, melainkan mempengaruhi tata kelola pemerintahan daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah akan berjalan lebih maksimal ketika dipimpin oleh kepala daerah petahana dibandingkan dengan Pelaksana tugas yang memimpin pemerintahan daerah. Oleh karena itu, perubahan konsep kampanye ini merangkum kedua hal tersebut yaitu, Pemilihan kepala daerah dan tata kelola pemerintahan yang efektif. [85]

[84] Jamaluddin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Problematika… Op.Cit,* hlm.65
[85] *Ibid*.