

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian.

Masyarakat mendapatkan informasi, tempat menyimpan undang – undang dan arsip – arsip kehormatan, serta penyelenggaraan sanksi moral, merupakan pengadilan tertinggi yang memutuskan semua jenis kasus dan orang. Dengan mempublikasikan urusan – urusannya, pengadilan ini dapat mengumpulkan bukti – bukti dan mengambil keputusan; lewat kebebasan pres, pengadilan ini dapat mengumumkan keputusannya dan membuatnya dilaksanakannya. Melakukan sumpah palsu dan menerbitkan sertifikat palsu dengan dalih apapun, merupakan pelanggaran yang masyarakat langsung siap untuk mencelanya.¹

Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang mengatur tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Dalam Undang – Undang ini juga menjelaskan Pasal 70 ayat (3) tentang cuti kampanye bagi para Kepala Daerah (petahana). Kepala Daerah yang ingin melanjutkan periode kedua harus mengajukan cuti selama kampanye pemilihan kepala daerah. Hal ini menjadikan kontroversi, karena beranggapan adanya berimplikasi pada jalannya pengelolaan pemerintahan yang tidak berjalan maksimal. Karena hal tersebut tidak sesuai dengan sumpah jabatan Kepala Daerah yang waktunya selama 5 tahun, hal ini menimbulkan dampak kepada masyarakat guna pelayanan publik. Akan tetapi jika para petahana tidak

¹ Jeremy Bentham.(2010). *Teori Perundang Undangan Prinsip – Prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana*, Nuansa & Nusamedia, Bandung, Oktober. Hlm. 476. Diterjemahkan dari Jeremy Bentham, *The Theory Of Legislation* (N.M. Tripathi Private Limited, Bombay,1979).

melakukan cuti kampanye, hal ini akan berdampak memakai fasilitas negara untuk masa kampanye para petahana. Karena para petahana melakukan kampanye saat masih menjabat sebagai Kepala Daerah. Lahirnya Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2016 Pasal 70 ayat (3), untuk mengurangi adanya tindak korupsi saat masa kampanye.

Menurut Mahfud MD, setiap kali MK membuat putusan, kami mendapatkan macam – macam pujian maupun celaan. Pihak yang kalah sering curiga bahwa kita tidak independen, berada dibawah tekanan. Sebab, dalam mind set masyarakat kita sudah tertanam kalau pengadilan kita mudah didikte oleh presiden. Karena memang, pengalaman Orde Baru, Mahkamah Agung sepertinya berada di bawah presiden. Pada masa itu, dalam memutuskan perkara, hakim sering tergantung pada isyarat presiden. Sehingga sampai sekarang orang berpikir hakim dan pengadilan masih bisa didikte oleh presiden. Semua putusan MK pasti ada yang memprotes, tidak pernah tidak ada yang protes. Bagi saya itu dilakukan hanya menyalurkan kekesalan. Kadangkala protes – protes itu tidak mendasar dan sering dilakukan karena belum membaca putusannya. Mereka memilih kalimat – kalimat tertentu dari putusan yang tidak holistik. Padahal kadangkala kalimat yang diambil adalah kalimat yang muncul dalam persidangan, bukan kalimat hakim. Karena itu, MK tidak mungkin berpikiran untuk memutus agar orang senang.²

Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) fungsinya adalah, merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun anggaran

² Rita Triana Budiarti.(2012). *Kontroversi Mahfud MD Jilid 1*, Konstitusi Press (Konpress), Jakarta, Desember. Hlm 3.

terhitung pada tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember, Kepala Daerah dalam penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (RAPBD) menetapkan prioritas dan plafon anggaran sebagai dasar penyusunan rencana kerja dan anggaran satuan kerja (RKASK) perangkat daerah. Berdasarkan prioritas dan plafon anggaran tersebut kepala satuan kerja perangkat daerah menyusun (RKASK) perangkat daerah dengan pendekatan prestasi kerja yang akan dicapai. RSASK perangkat daerah disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan rancangan Perda tentang APBD tahun berikutnya. Pemerintah daerah mengajukan rancangan Perda tentang perubahan APBD disertai penjelasan dan dokumen – dokumen pendukungnya kepada DPRD, dan pengambilan keputusan mengenai Ranperda tentang perubahan APBD tersebut dilakukan oleh DPRD paling lambat tiga bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir. Perubahan APBD dapat dilakukan apabila, terjadi:

- a. Perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum APBD;
- b. Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar-unit organisasi, antarkegiatan, antarjenis belanja;
- c. Keadaan yang menyebabkan sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan dalam tahun anggaran belanja.

Struktur APBD tersebut diklasifikasi berdasarkan bidang pemerintahan, dicantumkan kode rekeningnya disesuaikan dengan jenis kewenangan yang dimiliki daerah, yang dilaksanakan oleh perangkat – perangkat daerah yang

bertindak sebagai pusat pertanggungjawaban sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing – masing. Struktur APBD berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002, yang dimaksud dengan struktur APBD adalah satu kesatuan yang terdiri atas pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan dengan penjelasan sebagai berikut:

- a. Pendapatan daerah, meliputi semua penerimaan yang merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran yang menjadi penerimaan kas daerah;
- b. Belanja daerah meliputi semua pengeluaran yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang akan menjadi pengeluaran kas daerah;
- c. Pembiayaan adalah meliputi transaksi keuangan untuk menutup defisit atau untuk memanfaatkan surplus.³

Hubungan Kepala Daerah dan Masyarakat “tidak ada pola tunggal”, output dari pilkada langsung adalah hadirnya Kepala Daerah yang bisa memenuhi preferensi mayoritas masyarakat lokal dan mempercepat terbentuknya pemerintahan daerah yang lebih baik (good governance). Hal ini sesuai dengan tujuan dari pemberian otonomi kepada daerah sebagaimana dijelaskan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004. Dengan begitu, dari sisi substansi, pilkada diharapkan bisa melakukan proses seleksi pemimpin yang dinilai rakyatnya terbaik untuk

³ Dr. H. Siswanto Sunarno, S.H.,M.H.(2012). *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, April. Hlm. 37-90.

melakukan perubahan – perubahan yang menjanjikan dan memberi manfaat kepada masyarakat luas.⁴

Wilayah pencalonan Kepala Daerah secara umum hampir di semua daerah proses pilkada belum melahirkan pemimpin yang bisa melakukan perubahan mendasar untuk mempercepat kemajuan daerah. bahkan ada kecenderungan dengan pilkada justru menimbulkan sejumlah persoalan yaitu:

- a. *Pertama*, pilkada ternyata tidak ada hubungan antara pemilih (konstituensi) dengan kompetensi. Seseorang calon kepala daerah walaupun dipilih dengan perolehan suara terbanyak tidak berarti menjadi kepala daerah yang memiliki kemampuan. Karena, dalam realitasnya proses rekrutmen pilkada, aspek kualifikasi kemampuan termajinalkan oleh faktor popularitas, kemampuan finansial, dan parpol pengusung. Di sinilah proses seleksi pemimpin menjadi bias karena realitas politik di masyarakat dan parpol baru sebatas penarikan dukungan belum sampai pada upaya pencarian pemimpin yang memiliki visi dan kapasitas memimpin pemerintahan. Kualifikasi dan kemampuan seseorang akan dikalahkan ketidakmampuannya dalam mengakses kepentingan partai politik.
- b. *Kedua*, proses pengusungan calon dalam satu paket menimbulkan konflik karena formasinya bisa dilakukan secara beragam. Misalnya, kepala daerah diusung dari PDIP dan wakilnya dari kader Golkar. Bisa juga, calon kepala daerah dari parpol dan calon wakilnya dari birokrat. Jadi, dalam sistem satu

⁴ DR. Suharizal, S.H., M.H.(2012). *PEMILUKADA: Regulasi Dinamika dan Konsep Mendatang*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, Agustus. Hlm. 183.

paket, variasi pasangan bisa dari latar belakang yang berbeda. Saat proses pencalonan sampai pada pemilihan tidak ada masalah, namun ketika pasangan itu terpilih dan kemudian memimpin pemerintahan terjadi konflik kepentingan karena berbagai faktor seperti: kewenangan tidak bisa diimplementasikan secara efektif, kepala daerah/wakil kepala daerah bisa dikendalikan kepentingan partai politik, rebutan pengaruh kekuasaan dan kepentingan rebutan proyek.

- c. *Ketiga*, legitimasi calon terpilih rendah. Aturan main calon kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih dalam UU hanya mensyaratkan 25 %. Ketentuan ini telah menyebabkan terjadinya proses delegitimasi terhadap kepemimpinan kepala daerah. Dengan ketentuan ini seorang kepala daerah bisa terpilih dengan modal dukungan hanya sekitar 25 % dari total pemilih, artinya 75 % pemilih sesungguhnya tidak memberikan dukungan terhadap kepala daerah terpilih.
- d. Keempat, ketimpangan dukungan politik dari DPRD. Calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang terpilih bisa berasal dari parpol yang tidak menguasai suara mayoritas di DPRD. Misalnya, calon terpilih dari PDIP, sementara di DPRD yang menguasai mayoritas adalah Partai Golkar. Apa akibatnya? Jika seni leadership dan kemampuan komunikasi politiknya lemah, berpeluang untuk “dimain-mainkan” bahkan sangat mungkin dicari-cari kesalahan oleh DPRD untuk dijatuhkan kepemimpinannya. Juga, sangat berpeluang terjadi disharmonisasi antara kepala daerah dengan DPRD; yang terjadi bukan bagaimana mengefektifkan penggunaan kekuasaan, tapi

adalah bagaimana memperebutkan kekuasaan untuk kepentingan politik sesaat (the politics of opportunities).⁵

Ilmu pemerintahan sangat erat kaitan dengan hukum tata negara, karena keduanya sama – sama memiliki objek materia yang sama, yaitu negara. Hukum tata negara adalah cabang ilmu hukum yang mengkhususkan diri membahas seluk beluk praktek kenegaraan, khususnya di bidang pelaksanaan tugas – tugas kenegaraan. Dengan demikian permasalahan – permasalahan yang diprioritaskan untuk dibahas oleh hukum tata negara dapat diidentifikasi anatar lain sebagai berikut:

- a. Pembentukan lembaga – lembaga negara yang memiliki kekuasaan tertinggi sampai dengan yang terendah dalam negara tersebut;
- b. Pembentukan konstitusi negara, dengan amandemennya ataupun garis – garis besar haluan negara lainnya.
- c. Hukum pembentukan pemerintahan daerah dengan pemberian otonomi kepada daerah – daerah; dan
- d. Hukum penetapan kewarganegaraan seseorang dalam suatu negara.

Yang memberadakan ilmu pemerintahan dengan hukum tata negara adalah dari sudut pandangnya masing – masing yaitu, bila ilmu pemerintahan cenderung lebih mengkaji hubungan – hubungan pemerintah dalam arti perhatian utama adalah pada gejala yang timbul pada peristiwa pemerintahan itu sendiri maka hukum tata

⁵ Syarief Makhya, *Problem Kepemimpinan Kepala Daerah*, dimuat di <https://ampi.wordpress.com/tulisan-pilihan/problem-kepemimpinan-kepala-daerah/>. Diakses pada Hari Selasa tanggal Selasa 15 Mei 2018. Jam 12.01 WIB.

negara cenderung mengkaji hukum serta peraturan yang telah ditegakkan dalam hubungan tersebut.⁶

Secara etismologis kata *konstitusi* diartikan sebagai segala ketentuan dan aturan mengenai ketatanegaraan. Dalam bahasa Indonesia, konstitusi dikenal dengan Undang – Undang Dasar (UUD), meskipun keduanya tidak berarti sama. Undang – Undang Dasar hanyalah sebatas hukum dasar yang tertulis, sedang konstitusi, di samping memuat hukum dasar yang tak tertulis. Selain istilah konstitusi dikenal pula istilah *konstitusionalisme*. Carl J. Friedrich sebagaimana dikutip Budiardjo mendefinisikan konstitusionalisme sebagai sebuah gagasan yang menyatakan bahwa pemerintahan merupakan sekumpulan aktivitas yang diselenggarakan atas nama rakyat, namun demikian tetap tunduk pada beberapa pembatasan. Adanya pembatasan tersebut dengan maksud untuk memberi jaminan bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan tidak disalah gunakan oleh mereka yang mendapat tugas memerintah. Adanya pembatasan itulah yang tertuang dalam sebuah konstitusi.⁷

Konstitusi pandangan Alexander Hamilton dalam *The Federalist* ketika ia mengatakan “Tidak ada pendapat yang didasarkan pada prinsip – prinsip yang lebih jelas selain bahwa setiap keputusan dari otoritas yang diberi wewenang, yang bertentangan dengan tujuan komisi yang dibawahnya ia dijalankan, adalah tidak sah. Karenanya, keputusan legislatif yang bertentangan dengan konstitusi tidak bisa

⁶ Dr. H. Inu Kencana Syafie, M.Si.(2017). *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, PT Refika Aditama, Bandung. Hlm 62.

⁷ Prof. Dr. H. Ahmad Sukardja, S.H., M.A.(2014). *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Sinar Grafika, Jakarta. Hlm 68.

dianggap sah. Menolak pendapat ini sama halnya mengatakan bahwa wakil berkedudukan tinggi dari yang diwakili; bahwa budak lebih tinggi dari tuannya; bahwa wakil – wakil rakyat lebih tinggi dari rakyat; bahwa mereka yang bertindak berdasarkan kekuasaan mungkin tidak hanya melakukan apa yang diamanatkan oleh kekuasaan, tetapi juga apa yang dilarang” dan menurut kesimpulannya “Konstitusi mesti lebih diutamakan daripada peraturan legislatif, kehendak rakyat mesti lebih diutamakan daripada kehendak wakil – wakilnya”.⁸

Menurut Pemerintah Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota. Pada pasal 1 angka 3, 4, 5, 6 menjelaskan :

Pasal 1 angka 3

“Kampanye Pemilihan yang selanjutnya disebut Kampanye adalah kegiatan untuk meyakinkan Pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program calon gubernur, calon bupati, dan calon wali kota.”

Pasal 1 angka 4

“Masa Kampanye adalah jadwal yang ditetapkan oleh penyelenggara Pemilihan untuk melaksanakan Kampanye.”

Pasal 1 angka 5

“Cuti di Luar Tanggungan Negara adalah keadaan tidak masuk kerja bagi gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali

⁸ K. C Wheare.(1996). *Konstitusi – Konstitusi Modern*, Nusa Media, Bandung. Hlm 92.
Terjemahan dari karya K. C Wheare. *Modern Constitutions*, Oxford University Press.

kota yang diizinkan dalam kurun waktu tertentu, karena melaksanakan Kampanye gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota dengan tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya”.

Pasal 1 angka 6

“Penjabat Sementara yang selanjutnya disingkat Pjs adalah pejabat tinggi madya/setingkat atau pejabat tinggi pratama yang ditunjuk oleh Menteri untuk melaksanakan tugas gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota karena gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota Cuti di Luar Tanggungan Negara untuk melaksanakan Kampanye gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota.”⁹

Mahkamah Konstitusi (disingkat MK) adalah lembaga tertinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan pemegang kekuasaan kehakiman bersama – sama dengan Mahkamah Agung. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dan proses berperkara yang ditangani oleh MK merupakan bagian dari kajian ilmu perundang – undangan dan juga kajian ilmu hukum tata negara. Oleh karena itu, dalam berperkara di Mahkamah Konstitusi, terdapat subjek hukum yang wajib ada, yaitu adanya pemohon, yaitu orang yang mengajukan perkara hukum dengan MK, tidak semua orang harus mengajukan perkara permohonan ke Mahkamah Konstitusi dan menjadi pemohon. Dalam hukum acara Mahkamah

⁹ Permendagri diakses di http://www.kemendagri.go.id/produk_hukum/2018/03/05/perubahan-atas-peraturan-menteri-dalam-negeri-nomor-74-tahun-2016_tentang_cuti-di-luar-tanggungan-negara-bagi-gubernur-dan-wakil-gubernur-bupati-dan-wakil-bupati-serta-wali-kota-dan-wakil-wali-kota, Diakses pada Hari Selasa tanggal 15 Mei 2018. Jam 17.29 WIB.

Konstitusi, yang boleh mengajukan permohonan untuk berperkara di MK ditentukan dalam Pasal 51 ayat (1) Undang – Undang No. 24 tahun 2003, yaitu:

1. Perorangan warga negara Indonesia;
2. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang – undang;
3. Badan hukum publik atau privat; atau
4. Lembaga negara.¹⁰

Mahkamah Konstitusi berwenang untuk:

1. Mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang keputusannya bersifat final untuk:
 - Menguji undang – undang terhadap UUD 1945 (*Judicial Review*).
 - Memutus sengketa kewenangan lembaga negara.
 - Memutus perubahan partai politik.
 - Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
2. Memberikan putusan pemakzulan (*impeachment*) presiden dan/atau wakil presiden atas permintaan DPRD karena melakukan pelanggaran berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat, atau perbuatan tercela.

Mahkamah Konstitusi beranggotakan sembilan orang hakim konstitusi yang ditetapkan oleh presiden, yang diajukan masing – masing tiga orang oleh MA, DPR,

¹⁰ Zulkarnaen, S,H., M.H. Drs. Beni Ahmad Saebani, M.Si.(2012). *Hukum Konstitusi*, CV Pustaka Setia, Bandung. Hlm 369.

dan Presiden. Ketua dan Wakil ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi. Hakim konstitusi tidak boleh merangkap jabatan sebagai pejabat negara.¹¹

B. Rumusan Masalah Penelitian.

Dari uraian diatas, maka penulis membuat pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2016 Pasal 70 ayat (3) terhadap cuti kampanye calon Kepala Daerah?
2. Bagaimana penerapan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) terhadap Kepala Daerah Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Wali Kota/ Wakil Walikota terhadap cuti kampanye?
3. Bagaimana daya ikat hukum Keputusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 60/PUU-XIV/2016 terhadap Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2016 Pasal 70 ayat (3) tentang Cuti Kampanye Calon Kepala Daerah?

C. Tujuan Penelitian.

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan, maka tujuan ingin dicapai peneliti adalah:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2016 Pasal 70 ayat (3) terhadap cutiA/. kampanye calon Kepala Daerah
2. Untuk mengetahui penerapan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) terhadap Kepala Daerah Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Wali Kota/ Wakil Wali Kota terhadap cuti kampanye.

¹¹ Prof. Miriam Budiardjo.(2008). *Dasar – Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. 361.

3. Untuk mengetahui daya ikat hukum Keputusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 60/PUU-XIV/2016 terhadap Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2016 Pasal 70 ayat (3) tentang Cuti Kampanye Calon Kepala Daerah

D. Manfaat Penelitian.

Adapun manfaat penelitian yang akan penulis lakukan adalah sebagai berikut:

1. Manfaat secara teoritis, diharapkan dapat memberikan masukan terhadap ilmu pengetahuan hukum yaitu Hukum Tata Negara, pada khususnya tentang ketentuan Cuti Kampanye Di Luar Tanggungan Negara.
1. Manfaat secara praktis, adapun manfaat penelitian ini khususnya bagi penulis sendiri adalah untuk melatih diri dan kemampuan penulis dalam mengembangkan wawasan dan pengetahuan. Dan dapat memberikan pemikiran dan masukan dalam aturan yang mengatur terhadap cuti kampanye bagi calon kepala daerah yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama.

E. Kerangka Pemikiran.

Menurut A. Djazuli, Al Siyasah berasal dari kata – kata: Sâsa -yasusu-siyâsatan, sama dengan, dabbara-yudabbiru-tadbiiran yang artinya “mengatur, mengendalikan, mengurus, atau membuat keputusan”. Berdasarkan pengertian harfiah, kata as-Siyasah berarti: pemerintahan, pengambilan keputusan, pembuatan kebijakan, pengurusan, pengawasan, perekayasaan, dan arti – arti lainnya. Secara tersirat, dalam pengertian al—siyasah, tergantung dua dimensi yang berkaitan satu sama lain: (1) “tujuan” yang hendak dicapai melalui proses pengendalian, (2) “cara” pengendalian menuju tujuan tersebut. Oleh karena itu, al-siyasah pun diartikan:

“memimpin sesuatu dengan cara yang membawa kemaslahatan”. Dari pengertian secara bahasa ini kedua penulis tidak menyatakan Siyasah sebagai politik.

Pengertian lain yang dikemukakan Beni Ahmad Saebani dengan mengutip pendapat Quraisy Shihab, bahwa Siyasah diartikan pula dengan ‘Politik’ sebagaimana uraian ayat – ayat Al-Quran tentang politik secara sepintas dapat ditemukan pada ayat – ayat yang berakar kata hukum. Kata itu pada mulanya berarti “menghalang-halangi atau melarang” dalam rangka perbaikan. Dari akar kata yang sama terbentuk kata “hikmah” yang pada mulanya berarti “kendali”. Makna ini sejalan dengan asal makna kata “Sâsa-yasuusu-siasah” yang artinya mengemudi, mengendalikan, dan cara pengendalian.

SIYASAH	I	Siyasahnya Para Khalifah, Sultan/Raja atau Pemimpin	Lahiriah untuk Umum & Khusus
	II	Siyasah Para Nabi dan Rasul	Bathiniah-Lahiriah untuk Umum & khusus
	III	Siyasah Para Ulama	Bathiniah untuk Khusus
	IV	Siyasah Para Juru Dakwah atau Juru Nasihat	Bayhiniah untuk Umum

Tabel 1.1. Empat Tingkatan Siyasah Menurut Imam Al-Ghazali.

Berdasarkan pandangan Imam Al-Ghazali di atas, ada empat hal penting yang harus dijelaskan. *Pertama*, seluruh Siyasah itu harus mengikuti Siyasah Nabi. Itu bisa dilakukan karena Siyasah Nabi menyangkut persoalan bathiniah dan lahiriah untuk seluruh kalangan manusia, baik khusus maupun awam. Hal ini menegaskan bahwa Nabi Muhammad Shalallahu ‘alaihi wassalam tidak hanya sekedar mengurus persoalan bathiniah sebagaimana yang diyakini oleh sebagian golongan. Artinya, segala keputusan yang bertentangan dengan apa yang dijelaskan

oleh Nabi tidak dapat diterima dalam Siyasah. Untuk dapat memahami hal ini, maka pemahaman terhadap sahabat dan khususnya apa yang dilakukan oleh Khulafaur Rasyidin menjadi penting. Sejarah bangsa harus dimulai sejak diutusnya Nabi karena ialah awal mula Siyasah itu bermula.

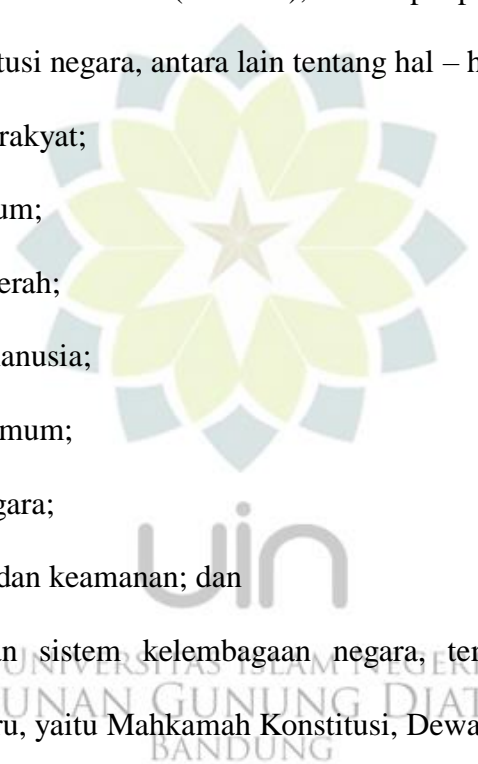
Kedua, Siyasah seharusnya dilakukan oleh orang – orang terbaik yang bertanggung jawab dan mampu mengelola seluruh persoalan yang menyangkut ketertiban hidup dunia untuk mencapai kebahagiaan di dunia dan akhirat tersebut. Sebagaimana dijelaskan diatas, Siyasah harus mampu dan melakukan pengaturan terhadap seluruh kebutuhan yang mengikuti susunan tersebut diatas. Orang – orang yang bergerak dibidang Siyasah mereka bukan saja harus seorang yang berbakat dan berkualitas, namun harus mempersiapkan atau mempersiapkan diri dengan sebaik- baiknya.

Ketiga, Siyasah tidak hanya dilakukan oleh penguasa, pemimpin politik atau birokrasi. Ini karena Siyasah tidak terkait persoalan lahiriah. Pandangan seperti ini telah menetapkan manusia dan tatanan kehidupan dunia dalam keadaan yang harmonis, dalam keadaan yang adil. Oleh sebab itu, maka persoalan – persoalan yang ditimbulkan oleh karena pandangan picik yang hanya melihat persoalan lahiriah saha tidak akan terjadi. Begitu pula segala pertentangan antara persoalan lahiriah dan bathiniah itu tidak akan terjadi. Maka ciri utama masyarakat yang menerapkan Siyasah adalah menetapkan ilmu dalam kedudukan yang luhur dan paling berpengaruh.

Keempat, Imam Al-Ghazali dalam kelanjutan tulisannya tersebut menjelaskan bahwa yang termulia setelah Siyasah Nabi adalah menyebarkan ilmu

dan mendidik jiwa manusia agar berakhlak dan bahagia. Kegiatan pendidikan itulah yang utama dari kegiatan yang lainnya. Cara pandang seperti ini menegaskan bahwa dari manusia secara pribadi itulah yang sangat penting untuk, dalam, dan tujuan dari Siyasaah itu sendiri.¹²

Menurut Pataniari Siahaan (2008:vii), beberapa penyempurnaan aturan dasar perubahan konstitusi negara, antara lain tentang hal – hal berikut:

- 
- a. Kedaulatan rakyat;
 - b. Negara hukum;
 - c. Otonomi daerah;
 - d. Hak asasi manusia;
 - e. Pemilihan umum;
 - f. Wilayah negara;
 - g. Pertahanan dan keamanan; dan
 - h. Struktur dan sistem kelembagaan negara, termasuk pembentukan lembaga baru, yaitu Mahkamah Konstitusi, Dewan Perwakilan Daerah, Komisi Yudisial, dan Badan Pemeriksa Keuangan yang diatur menjadi bab tersendiri dan pengaturan bank sentral.¹³

Etika kekuasaan Al-Ghazali, terbuka pada masukan dan kritikan. Hal ini penguasa harus terbuka dan bersikap lapang dalam menerima masukan dan saran dari orang – orang yang cakap di bidangnya. Terbuka terhadap nasihat, masukan,

¹² Randi Muchariman, Helmi Al Djufri.(2016). *Siyasah Kebangsaan Analisis Siklus Seratus Tahun Bangsa Indonesia (1928-2028) Dalam Perspektif Pemikiran Imam Al-Ghazali dan Ibnu Khaldun*, Penulis Muda, Purwokerto. Hlm 46.

¹³ Prof. Dr. H. Dedi Ismatullah, M.Hum. Drs. Beni Ahmad Saebani, M.Si.(2009). *Hukum Tata Negara Refleksi Kehidupan Ketatanegaraan Di Negara Republik Indonesia*, CV Pustaka Setia, Bandung. Hlm 243.

serta kritikan mereka cara jitu dalam mengelola negara. Para penguasa hendaklah hati – hati terhadap pemberi nasihat dan masukan dari kalangan penjabat, baik ulama atau yang lainnya. Mereka tidak menghendaki kebaikan dan perbaikan untuk kemashlahatan masyarakat. Mereka melakukan hal tersebut semata – mata demi keuntungan pribadinya. Mereka tidak akan objektif dalam memberikan masukan dan saran. Mereka tidak akan mengatakan sesuatu yang salah dan tidak enak di dengarnya. Mereka akan selalu menyangjung dan mengadvis segala yang dilakukan oleh penguasa.¹⁴

Dalam Al-Quran kata syura’ ditampilkan dalam beberapa ayat. Adapun dalam Ali Imran ayat 159 Nabi diperintah untuk bermusyawarah dengan para sahabatnya berkenaan dengan peristiwa Uhud. Adapun ayatnya berbunyi sebagai berikut:

فِيمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ

Artinya: “Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah.

¹⁴ Dr. H. Ija Suntana.(2010). *Pemikiran Ketatanegaraan Islam*, CV Pustaka Setia, Bandung. Hlm 185.

Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya.”¹⁵

Bahwasannya gambar diatas menjelaskan bahwa, *Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2016 Pasal 70 ayat (3) tentang cuti kampanye calon Kepala Daerah* untuk tidak memakai fasilitas negara selama bakal calon mencalonkan kembali di wilayah yang sama yang bertepatan dengan hari kampanye. **Fasilitas negara** sarana – prasarana yang dibiayai oleh APBN/APBD. Hal ini dijelaskan pada (Ps. 1 angka 3 PP No. 14 Tahun 2009 tentang Tata Cara Bagi Pejabat Negara Dalam Melaksanakan Kampanye Pemilihan Umum). Fasilitas yang dikuasai oleh negara/pemerintah, dibiayai oleh APBN atau APBD, dibawah pengurusan lembaga-lembaga negara dalam arti yang luas, tidak termasuk barang ata kekayaan yang dimiliki oleh BUMN/BUMD, yang pemanfaatannya ditujukan secara khusus untuk kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Penyalahgunaan Fasilitas Negara adalah Pemakaian sarana dan prasarana yang dibiayai dari APBN dan atau APBD yang penggunaanya berada dibawah Kewenangan Pejabat Negara yang bertentangan dengan asas-asas penyelenggaraan pemerintah yang layak dan/atau peraturan perundang-undangan. **Penyalahgunaan Fasilitas** terkait dengan jabatan adalah pemakaian sarana dan prasarana, biaya operasional yang dibiayai oleh APBN dan atau APBD dan kewenangan untuk mendukung tugas dan kewajiban sebagai pejabat negara yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. **Cuti** adalah tidak masuk kerja

¹⁵ Soenaryo, Dkk. Yayasan Penyelenggara Penterjemah Al-Qur'an (Proyek Pengadaan Kitab Suci Al-Qur'an Departemen Agama) *Al-Quran dan Terjemahannya*, Jakarta : PT. Bumi Restu, 1978.

berdasarkan ijin dari pejabat yang berwenang dalam kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. (Ps. 1 angka 2 PP No. 14 tahun 2009). **Cuti di luar tanggungan Negara** adalah masa dimana seorang Pegawai Negeri diizinkan untuk tidak menjalankan tugas dan wewenang sesuai dengan jabatannya dan karena itu tidak menerima hak-hak yang ditetapkan dalam jabatannya, kecuali hak-hak protokoler yang menyangkut pengamanan atas diri dan keluarga, (Ps. 26 ayat 1 PP No. 24 Tahun 1976). **Cuti diluar tanggungan Pejabat Negara** adalah cuti presiden, wakil presiden, menteri, Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, Wakil Walikota tidak menggunakan fasilitas yang terkait jabatannya, kecuali fasilitas pengamanan bagi pejabat negara sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan dan diluar tanggungan negara (Ps. 85 ayat (1) huruf a dan b UU No. 10 Tahun 2008).¹⁶

Keputusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 60/PUU-XIV/2016, saat itu Basuki Tjahaja Purnama atau kita sering dengan dengan sebutan (Ahok). Meminta uji materi perihal cuti kampanye terhadap Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2016 lebih tepatnya Pasal 70 ayat (3) yang menjelaskan Cuti Kampanye Calon Kepala Daerah. Menurut pengakuan Pemohon adalah, cuti kampanye bertepatan dengan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Lalu cuti kampanye tidak sesuai dengan sumpah jabatan selama lima (5) tahun masa jabatan, hal ini akan mempengaruhi kinerja pejabat terhadap pelayanan masyarakat.

¹⁶ PANWASKALSEL, *Pengertian Yang Berkenaan Dengan Fasilitas Negara*, dimuat di <https://panwaslukalsel.wordpress.com/2009/02/23/beberapa-pengertian-yang-berkenaan-dengan-fasilitas-negara/>, Diakses pada Hari Selasa tanggal 15 Mei 2018. Jam 23.04 WIB.

Pemerintah Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 (Permendagri) tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti Diluar Tanggungan Negara Bagi Gubernur/ Wakil Gubernur, Bupati/ Wakil Bupati, serta Walikota/ Wakil Walikota. Produk hukum ini berkaitan dengan Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2016 Pasal 70 ayat (3) tentang Cuti Kampanye Calon Kepala Daerah dengan Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor Perkara 60/PUU-XIV/2016 pengujian materil Undang – Undang nomor 10 Tahun 2016 Pasal 70 ayat (3) oleh Basuki Tjahaja Purnama sebagai (pemohon) dalam persidangan *a quo*. Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 ini adalah, Produk hukum baru yang menjelaskan tentang Cuti Diluar Tanggungan Negara. Dan Permendagri Nomor 1 Tahun 2018, mejadi satu acuan produk hukum baru bagi Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2016 pasal 70 ayat (3) dan Keputusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 60/PUU-XIV/2016.

F. Langkah - Langkah Penelitian.

1. Metode Penelitian.

Metode penelitian akan berkaitan dengan teknik pengumpulan data, metode ini lebih mengacu pada mengandalkan logika dan kelurusan penalaran teoritis dengan realitas yang telah ditangkap tanpa ada upaya generalisasi. Dalam penelitian, dominasi filsafat cukup kuat, karena penalaran ilmiah lebih banyak menggunakan logika, baik *deduktif* maupun *induktif*.¹⁷

¹⁷ Drs. Beni Ahmad Saebani, M.Si.(2009). *Filsafat Ilmu Kontemplasi Filosofis Tentang Seluk – Beluk Sumber Dan Tujuan Ilmu Pengetahuan*, Pustaka Setia, Bandung. Hlm 157.

Objek penelitian ini adalah menganalisis suatu perkara yang menjadi akibat hukum, menjadi sebab dan akibat untuk mengetahui kejadian yang sebenarnya terjadi. Dan dari hasil analisis itu berubah menjadi suatu informasi data atau bukti hasil analisis tersebut. Metode ilmiah itu berarti kegiatan penelitian yang didasarkan pada ciri – ciri keilmuan yaitu rasional, empiris, dan sistematis. **Rasional** berarti kegiatan penelitian itu dilakukan dengan cara – cara yang masuk akal, sehingga terjangkau oleh penalaran manusia. **Empiris** berarti cara – cara yang dilakukan itu dapat diamati oleh indra manusia, sehingga orang lain dapat mengamati dan mengetahui cara – cara yang digunakan. **Sistematis** artinya, proses yang digunakan dalam penelitian itu menggunakan langkah – langkah penelitian antara metode kuantitatif, kualitatif, dan R&D berbeda, tetapi semuanya sistematis dan penelitian ini bersifat logis.¹⁸

Pendekatan Yuridis – Normatif dilakukan dengan cara menelaah dan menginterpretasikan hal – hal yang bersifat teoritis yang menyangkut asa, konsepsi, doktrin, dan norma hukum yang berkaitan dengan pembuktian. Pendekatan ini yang dilakukan berdasarkan bahan utama dengan menelaah teori – teori, konsep – konsep, asas – asas hukum serta peraturan perundang – undangan yang berhubungan dengan penelitian ini. Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan kepustakaan, yakni dengan mempelajari buku – buku, peraturan perundang – undangan dan dokumen lain yang berhubungan dengan penelitian ini.

¹⁸ Prof. Dr. Sugiyono.(2009). *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Alfabeta, Bandung. Hlm 3.

2. Data dan Sumber data.

Sepanjang yang hendak diteliti adalah perilaku (hukum) dari warga masyarakat, maka warga masyarakat harus diteliti secara langsung, sehingga yang dipergunakan adalah primer atau data dasar. Di dalam penelitian hukum, dipergunakan pula data sekunder, yang dari sudut kekuatan mengikatnya golongan ke dalam (Gregory Churchill: 1978):

- 1) Bahan hukum **Primer**, yaitu bahan – bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari. (untuk Indonesia).
 - a. Norma atau kaedah dasar, yakni Pembukaan Undang – Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945,
 - b. Peraturan Dasar.
 - i. Batang Tubuh Undang – Undang Dasar 1945.
 - ii. Ketetapan – ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
 - c. Peraturan perundang – undangan :
 - i. Undang – Undang dan Peraturan setaraf,
 - ii. Peraturan pemerintah dan peraturan yang setaraf,
 - iii. Keputusan Presiden dan peraturan yang setaraf,
 - iv. Keputusan Menteri dan peraturan yang setaraf,
 - v. Peraturan – peraturan daerah.
 - d. Bahan hukum yang dikondifikasikan, seperti misalnya hukum adat,
 - e. Yurisprudensi,
 - f. Traktat,
 - g. Bahan hukum dari zaman penjajahan yang hingga kini masih berlaku, seperti misalnya, Kitab Undang – Undang Hukum Pidana (yang merupakan terjemahan yang secara yuridis formil bersifat tidak resmi dari Wetboek van Strafrecht).
- 2) Bahan hukum **sekunder**, yang memberikan penjelasan mengenai hukum primer, seperti misalnya, rancangan undang – undang hasil – hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan seterusnya.

- 3) Bahan hukum *tertier*, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan primer dan sekunder; contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan seterusnya.¹⁹

3. Teknik dan Pengumpulan data.

Metode ini adalah metode pengumpulan data melalui penelusuran sumber – sumber pustakaan yang relevan dengan penelitian ini. Disesuaikan dengan ilmu perundang – undangan, aturan Peraturan Menteri Dalam Negeri, dan tata cara uji materil Keputusan Mahkamah Konstitusi.

4. Analisis Data.

Analisis data dalam penelitian dilakukan sebelum memasuki lapangan, selama di lapangan, dan setelah selesai di lapangan. Dalam hal ini Nasution (1988) menyatakan “Analisis telah mulai sejak merumuskan dan menjelaskan masalah, dan berlangsung terus sampai penulisan hasil penelitian. Analisis data menjadi pegangan bagi penelitian selanjutnya, teori yang *grounded*”. Namun dalam penelitian, analisis data lebih difokuskan selama proses bersamaan dengan pengumpulan data. *In fact, data analysis in qualitative research is an ongoing activity that occurs throughout the investigative process rather than after process.* Dalam kenyataanya, analisis data berlangsung selama proses pengumpulan data dari pada setelah selesai pengumpulan data.

¹⁹ Soerjono Soekanto.(1986). *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta. Hlm 51.