

**LEGALITAS PEMBATAKAN BERKAMPANYE
OLEH KEPALA DAERAH DALAM PEMILIHAN
PRESIDEN TAHUN 2019**



SKRIPSI

**diajukan Kepada Fakultas Syari'ah dan Hukum
Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta
untuk Memenuhi Sebagian Syarat Memperoleh Gelar
Sarjana Strata satu dalam Ilmu Hukum**

Oleh:

SAIFUL BARI

15340121

PEMBIMBING:

Dr. Hj. SITI FATIMAH, S.H., M.Hum.

**PRODI ILMU HUKUM
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA
2019**

ABSTRAK

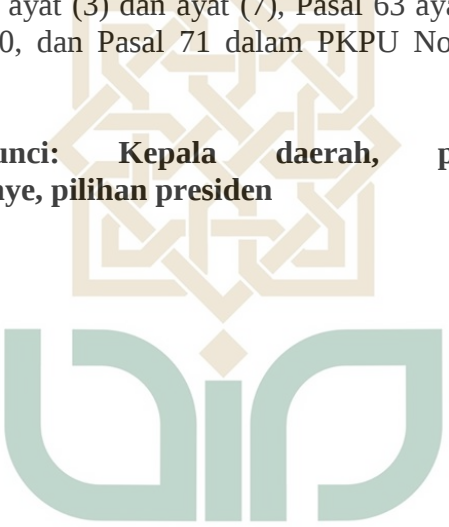
Berdasarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 5 Tahun 2018 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019, pendaftaran bakal calon presiden ditetapkan dan dibuka sejak tanggal 4 – 10 Agustus 2018. Kemudian, pada tanggal 23 September, Komisi Pemilihan Umum (KPU) resmi membuka masa kampanye serentak bagi calon anggota DPR, DPD, DPRD dan sekaligus calon Presiden dan Wakil Presiden. Di waktu yang sama, satu persatu kepala daerah seperti Gubernur hingga Bupati dan Walikota menyatakan sikapnya untuk mendukung salah satu pasangan calon (paslon) Presiden dan Wakil Presiden nomor urut satu yakni Joko Widodo dan Ma'ruf Amin – sedangkan paslon nomor urut dua adalah Prabowo Subianto dan Sandiaga Uno. Dalam kenegaraan yang demokratis, setiap warga negara termasuk kepala daerah berhak ikut berperan aktif dalam politik termasuk menjatuhkan pilihan pada salah satu paslon.

Penelitian ini termasuk kategori sebagai penelitian pustaka (*library research*). Jenis pendekatan yang digunakan adalah yuridis politis yaitu pendekatan yang didasarkan pada hukum dan politik atau sebaliknya, teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pembatasan berkampanye oleh kepala daerah. Sifat penelitian ini adalah deskriptif analitis, dengan menggunakan sumber bahan primer dan sumber bahan sekunder. Kemudian dilakukan analisis dan dideskripsikan data yang telah diperoleh.

Berdasarkan hasil analisis data yang dilakukan, maka urgensi pembatasan berkampanye oleh kepala daerah dalam pilpres tahun 2019 sekurang-kurangnya ada tiga faktor, *pertama*, kepala daerah cenderung bias *abuse of power*. *Kedua*, kepala daerah sebagai bagian unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah memiliki tugas dan kewajiban yang jauh lebih besar daripada ikut kampanye

yakni, mengurus daerahnya dan mensejahterakan rakyatnya. *Ketiga*, politik hukum pemilu mengehdaki pemilu saat ini harus lebih baik daripada pemilu. Kemudian, dasar legalitas pembatasan tersebut, UU Pemilu beserta turunannya mengandung makna tersirat yakni keterlibatan kepala daerah dalam pilpres harus dibatasi. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 281 ayat (1), Pasal 282, dan Pasal 283 dalam UU No. 7 Tahun 2017, Pasal 31 ayat (2), Pasal 32, dan Pasal 33 ayat (1) dalam PP No. 32 Tahun 2018, dan Pasal 59 ayat (3), Pasal 60, Pasal 62 ayat (1), ayat (3) dan ayat (7), Pasal 63 ayat (1), Pasal 64, Pasal 70, dan Pasal 71 dalam PKPU No. 23 Tahun 2018.

Kata kunci: Kepala daerah, pembatasan berkampanye, pilihan presiden



STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

ABSTRACT

Based on the General Election Commission Regulation (PKPU) Number 5 of 2018 concerning Stages, Programs, and Schedule of the General Election of 2019, the registration of prospective presidential candidates is determined and opened from 4 - 10 August 2018. Then, on September 23, the General Election Commission (KPU) officially opened the campaign period simultaneously for candidates for members of the DPR, DPD, DPRD and at the same time candidates for President and Vice President. At the same time, one by one the regional heads such as the Governor to the Regent and Mayor stated their position to support one candidate pair (candidate pair) of President and Vice President number one namely Joko Widodo and Ma'ruf Amin - while candidate pair number two was Prabowo Subianto and Sandiaga Uno In a democratic state, every citizen including the regional head has the right to take an active role in politics, including making choices on a candidate pair.

This research is categorized as library research (penelitian pustaka). The type of approach used is political juridical, that is, an approach based on law and politics or vice versa, theories, concepts, principles of law and legislation relating to restrictions on campaigning by regional heads. The nature of this research is analytical descriptive, using primary material sources and secondary material sources. Then the analysis and description of the data obtained will be carried out.

Based on the results of data analysis conducted, the pressure to campaign by the regional head in the 2019 presidential election is at least three factors, first, the regional head uses the bias of abuse of power. Second, the regional head as part of the organizing element of the Regional Government has far greater duties and obligations than participating in the campaign, namely, taking care of the region and the welfare of its people. Third, electoral law politics governing the current election

must be better than the election. Then, the basis for the legality of the limitation, the Election Law and its derivatives contain the implied meaning that the involvement of regional heads in the presidential election must be limited. This can be seen in Article 281 paragraph (1), Article 282, and Article 283 in Law No. 7 of 2017, Article 31 paragraph (2), Article 32, and Article 33 paragraph (1) of PP No. 32 of 2018, and Article 59 paragraph (3), Article 60, Article 62 paragraph (1), paragraph (3) and paragraph (7), Article 63 paragraph (1), Article 64, Article 70, and Article 71 in PKPU No. 23 of 2018.

Keywords: *Regional head, campaigning restrictions, presidential choice.*





PENGESAHAN TUGAS AKHIR

Nomor: B-705/Un.02/DS/PP.00.9/12/2019

Tugas Akhir dengan judul: LEGALITAS PEMBATASAN BERKAMPANYE OLEH
KEPALA DAERAH DALAM PEMILIHAN PRESIDEN
TAHUN 2019

Yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : SAIFUL BARI
Nomor Induk Mahasiswa : 15340121
Telah diujikan pada : Senin, 16 Desember 2019
Nilai Ujian Tugas Akhir : A

Dinyatakan telah diterima oleh Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

TIM UJIAN TUGAS AKHIR

Ketua Sidang

Dr. Hj. Siti Fatimah, S.H., M.Hum.
NIP. 19650210 199303 2 001

Penguji I

Nurainun Mangunsong, S.H., M.Hum.
NIP. 19751010 200501 2 005

Penguji II

Udiyo Basuki, S.H., M.Hum.
NIP. 19730825 199903 1 004

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
Yogyakarta, 16 Desember 2019
UIN Sunan Kalijaga
Fakultas Syari'ah dan Hukum
YOGYAKARTA
Dekan

Dr. H. Agus Moh. Najib, S.Ag., M.Ag.
NIP. 19710430 199503 1 001

SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI

Hal: Skripsi Saudara Saiful Bari

Kepada Yth.,
Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
UIN Sunan Kalijaga
di Yogyakarta

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Setelah membaca, meneliti, dan mengoreksi serta menyarankan perbaikan seperlunya, maka kami berpendapat bahwa skripsi Saudara:

Nama : Saiful Bari
NIM : 15340121
Judul : **"LEGALITAS PEMBATASAN BERKAMPANYE OLEH
KEPALA DAERAH DALAM PEMILIHAN PRESIDEN
TAHUN 2019"**

Sudah dapat diajukan kepada Prodi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat memperoleh gelar sarjana strata satu dalam Ilmu Hukum.

Dengan ini kami berharap agar skripsi atau tugas akhir Saudara tersebut di atas dapat segera dimunaqasyahkan. Atas perhatiannya kami ucapkan terima kasih.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

Yogyakarta, 3 Desember 2019
Pembimbing,

Dr. Hj. Siti Fatimah, S.H., M.Hum
NIP. 19650210 199303 2 001



Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga FM-UINSK-BM-05-03/RO

PERNYATAAN KEASLIAN DAN BEBAS PLAGIARISME

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Saiful Bari
NIM : 15340121
Prodi : Ilmu Hukum
Fakultas : Syariah dan Hukum

Menyatakan bahwa naskah skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya, dan bebas dari plagiarisme. Jika di kemudian hari terbukti bukan karya sendiri atau melakukan plagiasi maka saya siap ditindak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Yogyakarta, 3 Desember 2019

Saya yang menyatakan,

STATE ISLAMIC
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA



Saiful Bari
NIM: 15340121

MOTTO

*“Setiap Orang Memiliki Jalan Hidupnya Masing-Masing,
Jangan Pernah Merendahkan Diri Sendiri Apalagi Orang
Lain Hanya Karena Kehidupannya Tidak Sesuai Dengan
Ekspektasinya, Yang Perlu Dilakukan Di Dunia Hanyalah
Berdoa, Berusaha, Dan Bertawakkal”*

(SAIFUL BARI)

Ijtihad Pembebasan

**Berdosalah seseorang (pemimpin) yang bodoh. Dengan
kebodohnya itu ia buta, tuli, dan mudah berucap
tidak adil bagi sesamanya. Dan, lebih berdosa lagi
seseorang yang malas mencari ilmu.**

(Saiful Bari)

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

HALAMAN PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan untuk
Ayah dan Ibu yang selalu ada untuk selalu
mendorong putranya ini supaya berkembang dan
melangkah menjadi orang berguna bagi nusa dan
bangsa ini, terlebih bagi sesama.
Muhammad Arif, Zainul Arifin, dan Holilullah
yang saya anggap sebagai kakak sendiri yang
selalu membuat saya semangat dan selalu
membuat hidup berwarna
Sahabatku Miftahuddin, Abdurrahman, Yusuf,
Ridwan, dan Amir yang selalu ada setiap suka
maupun duka selama di kampus
Dr. Lindra Darnela, S.Ag., M.Hum yang saya
anggap sebagai orang tua sendiri karena Beliaulah
kaki kecil ini bisa dan terus melangkah
Teman-teman The Al-falah Institute yang selalu
bisa membuat hari dan hidup ini lebih berarti
Teman-teman Program Studi Ilmu Hukum,
HMPS-IH, LPM Advokasia, PMII Rayon Ashram
Bangsa, DPC PERMAHI DIY, DEMA UIN
Sunan Kalijaga, KPMB-Y, PPMI DIY, Jurusan
Invest, Takmir dan Jemaah Masjid Surau Ageng
Alfata, Senior IKASUKA-IH, dan Rekan KKN
260 Kerten yang mau menemani perjalanan hidup
selama di perkuliahan.

KATA PENGANTAR



الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين
وعلى آله وصحبه أجمعين ومن تبعه باحسان الى يوم الدين أما بعد

Alhamdulillahirabbil'alamiin segala puji dan syukur penyusun panjatkan kepada kehadiran Allah SWT yang senantiasa melimpahkan rahmat, taufik, hidayah serta inayah-Nya, sehingga penyusun dapat menyelesaikan tugas akhir skripsi ini yang berjudul LEGALITAS PEMBATAKAN BERKAMPANYE OLEH KEPALA DAERAH DALAM PEMILIHAN PRESIDEN TAHUN 2019. Sholawat serta salam penyusun haturkan kepada Nabi Muhammad SAW, yang senantiasa penyusun harapkan syafaatnya pada hari kiamat.

Penelitian ini merupakan tugas akhir pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Syari'ah dan Hukum, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum. Atas izin Allah SWT dan dengan bantuan dari berbagai pihak, akhirnya skripsi ini dapat terselesaikan. Dalam penulisan skripsi ini, penyusun selalu mendapatkan bimbingan, motivasi serta semangat dari banyak pihak. Oleh karena itu, dengan segala kerendahan hati pada kesempatan ini penyusun mengucapkan rasa terimakasih kepada:

1. Bapak Prof. Drs. KH. Yudian Wahyudi, M.A., Ph.D., selaku Rektor Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
2. Bapak Dr. H. Agus Moh Najib, M. Ag., selaku Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
3. Bapak Faisal Luqman Hakim, S.H., M. Hum., selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
4. Bapak Prof. Dr. H. Makhrus Munajat, S.H., M. Hum., selaku Dosen Pembimbing Akademik yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan terkait masalah akademik dan memberikan arahan terkait judul skripsi.
5. Dr. Hj. Siti Fatimah, S.H., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing Skripsi yang senantiasa memberikan arahan, nasihat, masukan, saran dan motivasi dalam menyusun skripsi ini.
6. Dr. Linda Darnela, S.Ag, M.Hum., Prof. Euis Nurlaelawati, M.A., dan Nurainun Mangunsong, S.H., M.Hum., selaku skrikandi Program Studi Ilmu Hukum yang senantiasa senyum, salam, sapa, dan memberikan motivasi selama kuliah bahkan hingga saat ini.
7. Bapak dan Ibu Dosen Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga

Yogyakarta yang telah memberikan pengetahuan dan wawasan selama masa kuliah.

8. Seluruh Staff Tata Usaha Program Studi Ilmu Hukum dan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
9. Guru-guru TK, MI, SMP, SMA dan Madrasah di Ponpes Al-Falah Silo, Jember yang telah memberi nasihat dan ilmu kepada penyusun. Semoga ilmu dan nasihat yang diberikan ini bermanfaat.
10. Ibuku tercinta Ibu Wagina yang selalu melimpahkan seluruh kasih sayang, semangat dan doanya, dan Ayahku tersayang Bapak Ahmad Zainuddin yang selalu memberikan motivasi dan nasihat terbaik kepada penyusun.
11. Saudaraku Ahmad Nur Khalis, dan Ahmad Dani Fatahillah yang selalu menghibur, mendukung, dan mendoakan penyusun serta menanyakan “Kapan kakak wisuda?”.
12. Semua keluarga yang selalu mendukung, mendoakan, memberi motivasi dan semangat untuk menyelesaikan skripsi ini.
13. Miftahudin, Yusuf, Ridwan, Abdurrahman, Agus, Affandi, Rismanto, Dwi, dan Amir sahabat/i terbaik yang selalu membantu, memberi motivasi, nasihat, solusi, dukungan, semangat, dan menjadi tempat berbagi keluh dan kesah, bahkan memberikan

boncengan motor untuk antar jemput kuliah dan rapat organisasi mahasiswa.

14. Muhammad Arif, Zainul Arifin yang selalu menghapus kesedihan dan tanpa lelah menemani dalam segala keadaan serta memberi dukungan untuk segera menyelesaikan skripsi.
15. Temanku The Al-falah Institute yang tak pernah lelah mengajari, dan memberi masukan.
16. Teman-teman pengurus Himpunan Program Studi Ilmu Hukum periode 2018, khususnya Icha, Nala, Iris, Fitri, Seli, Resta, dan Ali yang selalu menjadi tempat tersendiri untuk menghilangkan penat dalam menyelesaikan skripsi.
17. Teman-teman Ilmu Hukum angkatan 2015 yang tidak bisa disebutkan satu-satu.
18. Teman-teman KKN angkatan 96 Kelompok 260 di dusun Kerten, yang selalu mengingatkan cepat menyelesaikan skripsi.
19. Teman-Teman organisasi PMII Rayon Ashram Bangsa, LPM Advokasia, HMPS Ilmu Hukum, DEMA UIN Sunan Kalijaga, DPC PERMAHI DIY, KPMB-Y, dan rekan bisnis Juragan Invest yang selalu menemani dalam proses pembuatan skripsi
20. Serta semua pihak yang tidak dapat penyusun sebutkan namanya satu persatu, penyusun mengucapkan terimakasih.

Semoga Allah SWT memberikan barakah atas kebaikan mereka semua selama ini. Di samping itu, penyusun menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna dan banyak kekurangan baik dalam metode penulisan maupun dalam pembahasan materi. Sehingga, penyusun mengharapkan kritik dan saran yang konstruktif dari semua pihak demi kesempurnaan skripsi ini. Akhir kata, penyusun berharap skripsi ini dapat bermanfaat bagi yang membaca dan yang mempelajarinya.

Yogyakarta, 3 Desember 2019
Penyusun,

Saiful Bari
15340121

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
ABSTRAK	ii
HALAMAN PERSETUJUAN SKRIPSI	vi
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN	vii
MOTTO	viii
HALAMAN PERSEMBAHAN	ix
KATA PENGANTAR	x
DAFTAR ISI	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan dan Kegunaan	9
1. Tujuan	9
2. Kegunaan Penelitian	9
D. Telaah Pustaka	10
E. Kerangka Teoritik	13
1. Negara Hukum	13
2. Teori Pemerintahan yang Demokratis	17
3. Teori Politik Hukum	20
F. Metode Penelitian	22
G. Sistematika Pembahasan	27

BAB II DEMOKRASI DALAM KONTEKS	
NEGARA HUKUM INDONESIA	29
A. Pengertian Demokrasi.....	29
B. Dasar Hukum Demokrasi di Indonesia.....	35
C. Model Demokrasi di Indonesia.....	39
1. Demokrasi pemerintahan Masa Revolusi Kemerdekaan (1945- 1949	40
2. Demokrasi Parlementer (1950- 1959)	42
3. Demokrasi Terpimpin (1959- 1965)	46
4. Demokrasi dalam Pemerintahan Orde Baru	49
5. Demokrasi dalam Pemerintahan Orde Reformasi	55
BAB III POLITIK HUKUM PEMBATAHAN	
BERKAMPANYE OLEH KEPALA	
DAERAH	62
A. Politik Hukum Sebagai Arah Pembangunan Hukum di Indonesia	62
B. Definisi Pembatasan Berkampanye	66
C. Dinamika Peraturan Pembatasan Berkampanye Oleh Kepala Daerah Sebelum Reformasi	70

1. Pemilu Era Demokrasi Parlementer (1955)	70
2. Pemilu Orde Baru (1969-1988)	72
D. Dinamika Peraturan Pembatasan Berkampanye Oleh Kepala Daerah Setelah Reformasi	76
1. Pemilu Era Transisi Reformasi (1999)	76
2. Pemilu Setelah Perubahan UUD 1945 (2004)	77
3. Pemilu Setelah Perubahan UUD 1945 (2009)	79
4. Pemilu Setelah Perubahan UUD 1945 (2014)	82
5. Pemilu Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Regulasi Pembatasan Berkampanye melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum	83
6. Regulasi Pembatasan Berkampanye melalui Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengunduran Diri dalam Pencalonan Anggota Dewan	

Perwakilan Rakyat, Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, serta Cuti dalam Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum	86
7. Regulasi Pembatasan Kampanye melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 23 Tahun 2018 tentang Kampanye Pemilihan Umum	89
BAB IV ANALISA TERHADAP LEGALITAS PEMBATASAN BERKAMPANYE OLEH KEPALA DAERAH.....	
A. Praktik Kampanye	107
B. Legalitas Pembatasan Berkampanye Oleh Kepala Daerah.....	113
BAB V PENUTUP.....	119
A. Kesimpulan.....	119
B. Saran	120
DAFTAR PUSTAKA	122
LAMPIRAN-LAMPIRAN.....	131

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berdasarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 5 Tahun 2018 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019, pendaftaran bakal calon presiden ditetapkan dan dibuka sejak tanggal 4 – 10 Agustus 2018. Selang beberapa minggu kemudian, pada tanggal 23 September, Komisi Pemilihan Umum (KPU) juga telah resmi membuka masa kampanye serentak bagi calon anggota DPR, DPD, DPRD dan sekaligus calon Presiden dan Wakil Presiden.¹

Di waktu yang sama, satu persatu kepala daerah² seperti Gubernur hingga Bupati dan Walikota menyatakan sikapnya untuk mendukung salah satu pasangan calon (paslon) Presiden dan Wakil Presiden nomor urut satu yakni Joko Widodo dan Ma'ruf Amin – sedangkan paslon nomor urut dua adalah Prabowo Subianto dan Sandiaga

¹PKPU No. 5 Tahun 2018 perubahan atas PKPU No 7 Tahun 2017 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019.

²Kepala daerah adalah penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Lihat dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 ayat (3).

Uno. Dukungan tersebut pertamakali diawali oleh 22 Gubernur³ dan diikuti oleh beberapa kepala daerah di seluruh Indonesia yang terdiri dari 22 kepala daerah di Jawa Barat⁴, 31 di Jawa Timur⁵, 12 di Kalimantan Selatan⁶, 10 di Riau⁷, 10 di Sumatera Barat⁸, dan 29 di Papua.⁹

³ Rinaldo, “Pilihan Presiden,” <https://www.liputan6.com/pilpres/read/3641817/15-gubernur-ini-tegaskan-dukung-jokowi-maruf-di-pilpres-2019>. Diakses pada Sabtu, 5 Januari 2019, jam 09.30 WIB.

⁴ Yusuf Wijanarko, “Jawa Barat,” <https://www.pikiran-rakyat.com/jawa-barat/2018/09/21/22-kepala-daerah-di-jawa-barat-dukung-jokowi-maruf-amin-430447>. Diakses pada Sabtu, 5 Januari 2019, jam 09.24 WIB.

⁵ Marlinda Oktavia Erwanti, “DetikNews,” <https://news.detik.com/berita/4220751/31-kepala-daerah-jatim-jadi-timses-jokowi-pan-itu-hak-mereka>. Diakses pada Sabtu, 5 Januari 2019, jam 09.30 WIB.

⁶ Ahmad Toriq, “DetikNews,” <https://news.detik.com/berita/4247426/12-kepala-daerah-di-kalsel-deklarasi-dukung-jokowi-amin>. Diakses pada Sabtu, 5 Januari 2019, jam 09.45 WIB.

⁷ Idon Tanjung, “Kompas.com,” <https://regional.kompas.com/read/2018/10/10/19032361/seluruh-kepala-daerah-di-riau-dukung-jokowi-maruf-amin>. Diakses pada Sabtu, 5 Januari 2019, jam 09.48. WIB.

⁸ Rahmadhani, “Kompas.com,” <https://regional.kompas.com/read/2018/09/19/08113981/10-kepala-daerah-di-sumbar-deklarasi-dukung-jokowi>. Diakses pada Sabtu, 5 Januari 2019, jam 09.50 WIB.

⁹ “Pilihan Presiden,” <https://www.liputan6.com/pilpres/read/3653413/luke-enembe-29-kepala-daerah-di-papua-dukung-jokowi-maruf>. Diakses pada Sabtu, 5 Januari 2019, jam 09.56. WIB. Data-data yang disebutkan ini merupakan data yang diperoleh dan telah disebarluaskan melalui media sosial, tentu di luar data ini, kemungkinan akan lebih banyak lagi dukungan kepala daerah untuk paslon nomor urut satu.

Bentuk dukungan tersebut merupakan pelaksanaan kedaulatan rakyat yang tidak dapat dilepaskan dari pemilihan umum (Pemilu).¹⁰ Karena pada dasarnya, dalam kehidupan kenegaraan yang demokratis maka setiap warga negara berhak untuk ikut berperan aktif dalam proses politik. Salah satunya, menjatuhkan pilihan pada salah satu paslon sebagaimana yang telah ditetapkan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) dan Komisi Pemilihan Umum (KPU).¹¹

Fakta tersebut di atas, menggambarkan bahwa demokrasi di Indonesia semakin dewasa. Tolok ukurnya adalah partisipasi dan dukungan dari beberapa kepala daerah untuk paslon pilihannya masing-masing yang secara tidak langsung, ia telah mewakili rakyat dan daerahnya. Sebagaimana yang telah disinggung sebelumnya bahwa dukungan ini merupakan praktik dari konsep kedaulatan rakyat yang keberadaannya sah secara

¹⁰ Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota DPRD yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Lihat Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Pasal 1 ayat (1).

¹¹ Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pelayanan Informasi Publik di Badan Pengawas Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, dan Pengawas Pemilihan Umum Luar Negeri, Pasal 1 ayat (2).

konstitusi.¹² Sederhananya, semakin luas partisipasi publik atau semakin banyak kepentingan publik terwakili, pada saat itu demokrasi yang sesungguhnya tercipta.¹³

Kendatipun demikian, kepala daerah merupakan bagian unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom¹⁴ maka ia juga memiliki kewajiban yang tidak boleh diabaikan. Kewajiban yang dimaksud, diantaranya, adalah menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, melaksanakan program strategis nasional, menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan, melaksanakan UUD 1945 serta

¹² UUD NRI Tahun 1945, Pasal 1 ayat (2). Namun, dalam praktiknya, untuk siapa yang akan menduduki jabatan presiden dan wakil presiden, serta gubernur, bupati, dan walikota beserta wakilnya masing-masing, maka rakyat sendirilah yang secara langsung menentukan pilihan melalui pemilihan umum (Pemilu) yang bersifat secara langsung. Lihat juga dalam, Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 738-739.

¹³ Demokrasi merupakan sistem yang berkembang dan dikembangkan bukan saja sebagai alat atau cara melainkan juga sebagai arah tujuan dalam berkehidupan bernegara yang demokratis (demokratisasi). Lihat juga, Willy Puna Samadhi, *Mengembalikan Publik dalam Demokrasi*, dalam AE. Priyono dan Usman Hamid, *Merancang Arah Baru Demokrasi; Indonesia Pasca-Reformasi*, (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2014), hlm. 424-425. Lihat juga dalam, Jenedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), hlm. 26-27.

¹⁴ UU No. 23 Tahun 2014, Pasal 1 ayat (3)

mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kessatuan Republik Indonesia.¹⁵

Uraian di atas, menggambarkan bahwa salah satu proses demokratisasi di Indonesia, bisa disebabkan oleh adanya bentuk dukungan kepala daerah terhadap paslon dalam Pilpres. Asumsi ini diperkuat oleh pernyataan Cjahjo Kumolo selaku Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia (Mendagri RI) yang menyatakan bahwa:

“Kepala daerah boleh mengkampanyekan salah satu paslon dalam Pilpres. Menurutnya, hal ini karena kepala daerah merupakan jabatan politik yang dalam prosesnya kepala daerah diusung oleh beberapa partai sebelum dipilih oleh rakyat.”¹⁶

Menurut Jimly Asshiddiqie ada perbedaan antara istilah jabatan negara dengan jabatan negeri. Menurutya, pemegang jabatan negara disebut pejabat negara, sementara pemegang jabatan negeri disebut sebagai pejabat negeri. Pejabat negara adalah orang yang menduduki atau yang memegang jabatan publik melalui pemilihan yang bersifat politik atau melalui pengangkatan tetapi jabatannya itu sendiri bersifat politik. Sedangkan

¹⁵ Pasal 67.

¹⁶

“Nasional,”

<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180913181324-32-330020/menteri-tjahjo-kepala-daerah-jabatan-politik-boleh-kampanye>, akses 6 Januari 2019.

pejabat negeri adalah pemegang jabatan publik melalui pengangkatan yang bersifat administratif.¹⁷

Sedikit berbeda dengan pengistilahan di atas, Miftah Thoha berpendapat, ada tiga istilah mengenai jabatan, yaitu, jabatan karier, jabatan politik, dan jabatan negara. Jabatan karier biasa disebut para birokrat yang meniti kariernya di dalam sistem birokrasi yang berangkat dari jabatan terendah di tingkat awal sampai ke tingkat tertinggi. Adapun jabatan politik adalah pejabat yang dipilih oleh rakyat atau diangkat oleh pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Sementara jabatan negara atau pejabat negara adalah jabatan yang diangkat oleh negara untuk melaksanakan tugas, kewenangan, dan kewajiban negara untuk kepentingan negara. Jabatan atau pejabat negara ini sejak dahulu sampai sekarang dikenal untuk mengganti sebutan jabatan politik.¹⁸

Jika merujuk pada UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, dalam Pasal 1 disebutkan, penyelenggara negara adalah pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, hlm. 745-746. Lihat juga, UU No.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, dalam Pasal 1 ayat (1).

¹⁸ Miftah Thoha, *Birokrasi Politik dan Pemilihan Umum di Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2014), hlm. 1-2.

pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara. Dalam pasal lain, yang dimaksud dengan pejabat negara salah satunya adalah Gubernur.¹⁹ Artinya, kepala daerah yang menjalankan fungsi eksekutif di tingkat daerah itu merupakan pejabat negara atau dengan perkataan lain, pejabat negara yang berada di daerah.

Berbagai definisi yang dikemukakan di atas mengatarkan pemahaman bahwa kepala daerah yang merupakan pejabat negara maka ia tidak harus tunduk dan patuh pada undang-undang Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagaimana pejabat negeri yang kedudukannya harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.²⁰

Berdasarkan uraian di atas, maka kepala daerah yang mendukung atau tidak berkampanye untuk kemenangan paslon dalam Pilpres 17 April 2019 kemarin itu dibolehkan. Kendati demikian, perlu juga digarisbawahi bahwa kepala daerah merupakan unsur dari Pemerintahan Daerah yang memiliki tugas dan kewajiban yang tidak kalah pentingnya daripada ikut kampanye. Tugas dan kewajiban yang dimaksud ialah mengurus daerahnya dan mensejahterakan rakyatnya. Oleh sebab itu, seharusnya, kepala daerah itu lebih memprioritaskan tugas dan kewajibannya daripada sibuk mengatur kemenangan

¹⁹ Pasal 2.

²⁰ Pasal 9

paslon yang dipilihnya. Singkatnya, betapa pun kepala daerah dibolehkan mendukung paslon dalam Pilpres dan tentu juga, harus ada pembatasan berkampanye oleh kepala daerah dalam Pilpres. Mengingat kepala daerah bias *abuse of power*.²¹ Atas dasar itu, menarik penyusun untuk mengkaji legalitas pembatasan berkampanye oleh kepala daerah dalam Pilpres.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang di atas, maka rumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apa urgensi pembatasan berkampanye oleh kepala daerah dalam pemilihan presiden?
2. Apa dasar legalitas pembatasan berkampanye oleh kepala daerah dalam pemilihan presiden?

²¹ Istilah *abuse of power* atau dalam literatur hukum Indonesia kerap disebut penyalahgunaan wewenang atau dalam istilah aslinya adalah *détournement de pouvoir*. Yang dimaksud dengan penyalahgunaan wewenang di sini adalah pejabat menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu. Lebih jelasnya lihat, Yulius, “Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang Di Indonesia; Tinjauan Singkat dari Perspektif Hukum Administrasi Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014” *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 4: 3 (November 2015), hlm. 364-365. Oleh karena itu, kontrol terhadap kepala daerah yang berkampanye khususnya harus dilakukan oleh peraturan. Regulasi ini dimaksud untuk mengikat dan membatasi semua pemegang kuasa, lebih jelasnya lihat, Denny Indriyana, *Indonesia Optimis*, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2011), 9-10.

C. Tujuan dan Kegunaan

1. Tujuan

- a. Untuk mengetahui dan mengkaji urgensi pembatasan kampanye tersebut bagi kepala daerah.
- b. Untuk mengkaji dan menganalisis dasar pengaturan pembatasan berkampanye oleh kepala daerah dalam pemilihan Presiden.

2. Kegunaan Penelitian

- a. Secara akademis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkuat pemahaman ilmu hukum mengenai legalitas pembatasan berkampanye oleh kepala daerah dalam Pilpres. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengayaan dalam memahami permasalahan seputar pembatasan kampanye oleh kepala daerah dalam pilpres dan juga, dapat digunakan untuk memperkaya khasanah ilmu pengetahuan.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran arah kebijakan pengaturan pembatasan berkampanye oleh kepala daerah dalam Pilpres
- c. Manfaat praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi semua orang, terutama untuk peminat pada perkuliahan di Fakultas Hukum dan untuk sumbangsih pemikiran ilmiah hukum positif di Indonesia.

D. Telaah Pustaka

Adapun dalam telaah pustaka, tema yang membahas tentang Legalitas Pembatasan Berkampanye oleh Kepala Daerah dalam Pemilihan Presiden dan hubungannya dengan pengaturan cuti kampanye kepala daerah dalam pemilihan presiden, yaitu sebagai berikut:

Petama, skripsi Aldhi Setyawan yang berjudul “Implikasi Pengaturan Cuti Kampanye Bagi Kepala Daerah Incumbent terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”. Skripsi ini menjelaskan mengenai pengaturan cuti kampanye bagi calon kepala daerah *incumbent*, yaitu, *pertama*, pengaturan cuti kampanye bagi calon kepala daerah *incumbent* memiliki implikasi positif dan negatif dalam penerapannya. Implikasi tersebut berkaitan dengan penyelenggaraan pilkada dan efektivitas tata kelola Pemerintahan Daerah. *Kedua*, kepala daerah *incumbent* perlu cuti kampanye dan tetap menjalankan tugas yang telah diamanahkan. Namun selama masa kampanye berlangsung, calon kepala daerah *incumbent* harus diawasi oleh lembaga pengawas pemilu (Bawaslu) selama menjalankan tugas sebagai kepala daerah.²² Jadi pembahasannya lebih mengarah pada pengaturan cuti kampanye calon kepala daerah *incumbent* bukan mengarah

²²Aldhi Setyawan, “Implikasi Pengaturan Cuti Kampanye Bagi Kepala Daerah *Incumbent* terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah,” *Skripsi* Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (2017).

pada legalitas pembatasan berkampanye oleh kepala daerah dalam pilihan presiden.

Kedua, jurnal Andi Ayatullah, dkk dengan judul “Pembatasan Kampanye dan Rendahnya Partisipasi Pemilih Pada Pilkada Serentak 2015 di tiga Kabupaten di Sulawesi Selatan.” Jurnal ini menjelaskan pembatasan kampanye: alat peraga kampanye, bahan kampanye dan iklan kampanye. Akan tetapi, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dengan adanya pembatasan kampanye mengakibatkan partisipasi pemilih rendah. Adapun faktor yang memengaruhi rendahnya partisipasi pemilih dalam pilkada serentak 2015 adalah sebagai berikut. *Pertama*, jumlah Daftar Pemilih Tetap (PDT) menggelembung. *Kedua*, adanya kejenuhan dan sikap apatis masyarakat sebagai pemilih.²³ Sebenarnya jurnal ini sudah membahas pembatasan kampanye, namun penekanannya atau fokusnya lebih kepada pembatasan yang dijadikan sebagai alat kampanye dan rendahnya partisipasi masyarakat sebagai pemilih.

Sementara, jurnal Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani yang berjudul “Problematisasi Pengaturan Cuti Kampanye Kepala Daerah Incumbent dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di

²³Andi Ayatullah Ahmad dkk, “Pembatasan Kampanye dan Rendahnya Partisipasi Pemilih Pada Pilkada Serentak 2015 di tiga Kabupaten di Sulawesi Selatan” *Jurnal Komunikasi KAREBA*, Vol. 6: 1 (Juni 2017).

Indonesia.” Jurnal ini membahas pengaturan tentang cuti kampanye kepala daerah *incumbent* yang kemudian menuai pro dan kontra, apakah pengaturan tersebut layak dipertahankan atau tidak. Adapun hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa, *pertama*, Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 telah menimbulkan problematika hukum. *Kedua*, terdapat kelebihan dan kelemahan terhadap aturan cuti kampanye. Salah satu kelebihannya ialah untuk membatasi kekuasaan kepala daerah agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan, sedangkan salah satu kelemahannya bahwa kewajiban untuk cuti itu dapat merugikan hak kepala daerah *incumbent* untuk bekerja menuntaskan amanah rakyat.²⁴ Dalam jurnal ini yang menjadi pembeda dengan penulis teliti adalah jurnal ini terbatas pada pengaturan cuti kampanye oleh kepala daerah *incumbent* dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia bukan mengarah pada legalitas pembatasan berkampanye oleh kepala daerah dalam pilihan presiden. Dengan demikian, penelitian ini dapat dikatakan sebagai penelitian baru dikarenakan belum banyak penelitian yang membahas mengenai legalitas pembatasan berkampanye oleh kepala daerah dalam pilihan presiden.

²⁴Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, “Problematika Pengaturan Cuti Kampanye Kepala Daerah Incumbent dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daaerah di Indonesia,” *Jurnal Hukum Novelty*, Vol. 8: 1 (Februari 2017).

E. Kerangka Teoritik

Kerangka teori dalam penelitian ini menggunakan beberapa teori, yang diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Negara Hukum

Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.²⁵ Menurutnya, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil, dan kesusilaanlah yang menentukan baik-buruknya suatu hukum. Manusia perlu dididik untuk menjadi warga negara yang baik, yang bersusila, yang akhirnya akan menjelmakan manusia yang bersikap adil. Apabila keadaan seperti ini telah terwujud, maka terciptalah suatu negara hukum, karena tujuan negara hukum adalah kesempurnaan warga negaranya yang berdasarkan atas keadilan.²⁶

Di lain sisi, konsep negara hukum tidak bisa dilepaskan adanya keinginan untuk membatasi penguasa negara agar tidak menyalahgunakan kekuasaan untuk menindas rakyatnya (*abuse of power, abuse de droit*).²⁷

²⁵ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 1.

²⁶ Putera Astomo, *Hukum Tata Negara; Teori dan Praktek*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2014), hlm. 38-39. Lihat juga, Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm. 109.

²⁷ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, (Bandung: Refika Aditama, 2011), hlm. 2.

Meminjam istilahnya Jimly, idealnya, hukum itu dijadikan sebagai panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan.²⁸ Dalam istilah Satjipto, hukum adalah untuk manusia bukan malah sebaliknya.²⁹ Pandangan tersebut menunjukkan bahwa tidak ada perbedaan antara penguasa atau pejabat dan rakyat, dalam kacamata hukum semuanya adalah sama dan berhak mendapatkan keadilan dan kesejahteraan yang sama. Sehingga, dapat dikatakan bahwa semua orang harus tunduk kepada hukum.

Di zaman modern, konsep negara hukum di Eropa Kontinental dikembangkan oleh Immanuel Kant, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu *rechtstaat*. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep negara hukum dikembangkan oleh Albert Venn Dicey dengan sebutan "*The Rule of Law*". Menurut Frederich Julius Stahl, konsep negara hukum yang diistilahkan *rechtsstaat* itu mencakup empat elemen penting, yaitu:³⁰

- a. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
- b. Negara didasarkan pada teori *trias politica*;

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, hlm. 297.

²⁹ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif; Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm. 32-33.

³⁰ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amendemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 61.

- c. Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*Wetmatig bestuur*); dan
- d. Adanya peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*).

Sedangkan A.V Dicey menguraikan ada tiga ciri penting dalam negara hukum yang disebutnya dengan istilah *the rule of law*,³¹ yaitu:

- a. *Supremacy of Law*;
- b. *Equality before the law*; dan
- c. *Duo Procces of Law*.

Selain itu, konsepsi negara hukum modern juga dirumuskan oleh *International Commision of Jurists*, yang meliputi enam prinsip, yaitu³²:

- a. Perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak individu, konstitusi juga harus menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.
- b. Adanya badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak.
- c. Adanya pemilihan umum yang bebas.
- d. Adanya kebebasan menyatakan pendapat.
- e. Adanya kebebasan berserikat atau berorganisasi dan beroposisi.
- f. Adanya pendidikan berkewarganegaraan.

³¹ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia; Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm. 28.

³² *Ibid.*, hlm. 60. Lihat juga, *South-East Asian and Pasific Conference of Jurists, Bangkok, February 15-19, 1965*, "The Dynamic Aspects of the Rule of Law in The Modern Age", *International Commission of Jurists*, 1965, hlm. 39-50.

Dalam konteks Indonesia, maka ide-ide atau prinsip-prinsip pokok mengenai konsepsi negara hukum di atas, perlu dirumuskan dan disesuaikan dengan situasi bangsa Indonesia. Menurut Jimly Ashiddiqie, suatu negara dapat dikatakan sebagai negara hukum apabila memiliki unsur sebagai berikut:

- a. Supremasi hukum (*Supremacy of Law*);
- b. Persamaan dalam hukum (*Equality Before the Law*);
- c. Asas Legalitas (*Due Process of Law*);
- d. Pembatasan Kekuasaan;
- e. Organ-organ eksekutif independen;
- f. Peradilan bebas dan tidak memihak;
- g. Peradilan Tata Usaha Negara;
- h. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*);
- i. **Perlindungan Hak Asasi Manusia;**
- j. Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*);
- k. Berfungsi sebagai saran mewujudkan tujuan negara;
- l. Transparansi dan kontrol sosial;³³ dan
- m. Ber-Ketuhanan Yang Maha Esa.³⁴

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa pada umumnya konsep negara hukum, baik dalam paham *rectstaat* atau pun paham *the rule of law* mengandung prinsip utama bahwa negara harus dijalankan

³³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005) hlm. 123-129.

³⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, hlm. 310.

atau diselenggarakan berdasarkan hukum. Dengan demikian, hukum lah yang menentukan segala pranata dan penyelenggaraan negara, termasuk penyelenggaraan pemilu seperti pembatasan berkampanye.³⁵

2. Teori Pemerintahan yang Demokratis

Pemerintahan yang demokratis nampaknya tidak bisa dipisahkan dari pembahasan hal-hal yang berkaitan dengan tata pemerintahan dan kegiatan politik. Semua proses politik dan lembaga-lembaga pemerintahan berjalan seiring dengan jalannya demokrasi.³⁶ Dalam demokrasi, fungsi pemerintahan dialihkan dari warga negara kepada organ-organ negara. Menurut John Locke sebagaimana dikutip oleh M. Gaffar, walaupun kekuasaan telah diserahkan kepada organ negara, rakyat tetap sebagai kesatuan politik masih dapat menyampaikan aspirasi dan tuntutan. Pada titik inilah berjalannya demokrasi mengehendaki adanya pemilu.³⁷

Agar pemilu dapat menjadi wahana pengejawantahan kedaulatan rakyat dan hasilnya benar-benar merupakan bentuk kehendak rakyat, maka UUD

³⁵ Jenedjri M. Gaffar, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), hlm. 58-59.

³⁶ Miftah Thoha, *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2012), hlm. 5. Lihat juga, Miftah Thoha, *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*, cet. Ke-3 (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 59-65.

³⁷ Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, hlm. 27.

1945, menggariskan asas-asas pemilu, yaitu jujur dan adil, serta para pemilih dapat menggunakan haknya secara langsung, umum, bebas, dan rahasia.³⁸ Di samping itu, peranan pejabat negara khususnya kepala daerah diharapkan dapat menciptakan pemilu yang demokratis. Itu karena jabatan kepala daerah terdapat jabatan yang melekat fungsi publik, dimana penyelenggara pemerintahan dalam pelaksanaannya diwujudkan dalam bentuk pelayanan publik dengan tujuan terwujudnya kesejahteraan rakyat.³⁹

Di lain sisi, harus diakui juga kepala daerah selaku kepala pemerintahan eksekutif di daerah itu merupakan jabatan politik: jabatan yang diisi oleh pemilihan pada umumnya, maka harus dibedakan dari jabatan-jabatan teknis administratif: jabatan yang diisi dengan pengakatan.⁴⁰

Di sisi lain, kepala daerah merupakan penyelenggara pemerintahan daerah atau jabatan yang disertai tugas pemerintahan untuk melaksanakan undang-undang maka ia memiliki tanggung jawab utama untuk

³⁸ *Ibid*, hlm 44-45. Lihat juga, UUD NRI, Pasal 22E ayat (1).

³⁹ Wendy Melfa, *Pemilukada; Demokrasi dan Otonomi Daerah*, (Bandar Lampung: BE Press, 2013), hlm. 9. Lihat juga, UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 7, Pasal 8, dan Pasal 15.

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 10-11.

mewujudkan pemerintahan yang baik.⁴¹ Atau dengan perkataan lain, ketika pejabat yang dipilih rakyat dan diangkat oleh pejabat terpilih menduduki jabatan kenegaraan maka pejabat tersebut beralih fungsi untuk negara bukan untuk partai politik dan konstituantnya lagi.⁴²

Atas dasar itu, dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis maka dibutuhkan netralitas dari pejabat pemerintahan atau netralitas birokrasi. Menurut Miftah, netralitas birokrasi adalah suatu sistem di mana birokrasi tidak akan berubah dalam memberikan pelayanan walaupun pejabat atau atasannya berganti. Apabila birokrasi memihak kepada salah satu kekuatan partai politik yang sedang memerintah, maka sikap pelayanan tersebut jelas tidak terpuji.⁴³ Atau dengan kata lain, sikap pelayanan demikian tidak mencerminkan sikap demokratis.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

⁴¹Putro Astomo, "Penerapan Prinsip-prinsip Pemerintahan yang Baik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan," *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, No. 64, Th. XVI (Desember 2014), hlm. 405.

⁴² Miftah Thoha, *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia*, hlm.7.

⁴³ Miftah Thoha, *Birokrasi Politik dan Pemilihan Umum di Indonesia*, hlm. 182-184.

Adapun prinsip pemerintahan yang baik menurut *United Nations Development Programme* sebagaimana dikutip oleh Putro Astomo, adalah sebagai berikut⁴⁴:

- a. Pasrtisipasi;
- b. Penegakan hukum;
- c. Transparansi;
- d. Daya tanggap;
- e. *Consensus orientation*;
- f. Keadilan;
- g. *Effectiveness and efficiency*; dan
- h. Akuntabilitas.

Pada titik ini maka pemerintahan yang demokratis adalah pemerintahan yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya.⁴⁵ Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah diatur dalam peraturan perundang-undangan, termasuk pembatasan berkampanye oleh kepala daerah dalam pemilihan umum presiden dan wakil presiden.

3. Teori Politik Hukum

Menurut Padmo Wahjono, politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara yang bersifat mendasar dalam menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk dan tentang apa yang akan dijadikan

⁴⁴ Putro Astomo, "Penerapan Prinsip-prinsip Pemerintahan yang Baik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan," hlm. 411-415.

⁴⁵ Ridwan HR, *Hukum Adminitrasi Negara*, cet ke-8, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hlm. 5-6.

kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum.⁴⁶

Sementara itu Mahfud MD berpendapat, politik hukum adalah *legal policy* atau garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.⁴⁷

Senada dengan di atas, Sunaryanti Hartono sebagaimana dikutip oleh Mahfud MD, ia berpendapat, politik hukum merupakan alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional guna mencapai cita-cita bangsa dan tujuan negara.⁴⁸

Berdasarkan definisi di atas, maka, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan atau hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat hukum dan

⁴⁶ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, cet – VII (Jakarta: PT RajaGrafindo, 2017), hlm. 1. Lihat juga, Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Cet – II (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm. 160.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 2

mencapai tujuan negara.⁴⁹ Juga, termasuk pilihan tentang UU Pemilu yang mengatur adanya pembatasan berkampanye oleh kepala daerah dalam pemilihan umum presiden dan wakil presiden.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini dapat dikategorikan sebagai penelitian pustaka (*library research*). *Library research* adalah serangkaian kegiatan yang berkenaan dengan metode pengumpulan data pustaka, membaca dan mencatat serta mengolah bahan penelitiannya. Metode ini merupakan penelitian yang memanfaatkan sumber perpustakaan untuk memperoleh data penelitiannya.⁵⁰ Perlu dinyatakan bahwa studi yang dilakukan dalam penelitian ini bersifat kepustakaan. Yaitu dilakukan dengan mengkaji secara kritis bahan-bahan kepustakaan seperti bahan-bahan berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal-jurnal, surat kabar (*online/cetak*) dan bahan-bahan terkait dengan objek penelitian.

⁴⁹ M. Ilham F. Putuhena, "Politik Hukum Perundang-undangan: Mempertegas Reformasi Legislasi yang Progresif" *Jurnal Rechts Vinding*, Vol. 2: 3 (Desember 2013), hlm. 383.

⁵⁰ Mustika Zed, *Metode Penelitian Kepustakaan* (Jakarta: Yayasan Obor Nasional, 2004), hlm. 2-3.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat *deskriptif-analitis*, yaitu cara untuk mengungkapkan dan menganalisa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum sebagai objek penelitian. Metode ini dimaksudkan untuk memudahkan penulis dalam menganalisis data yang berkaitan dengan judul penelitian secara jelas dan rinci guna menjawab permasalahan yang ada.⁵¹

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam metode penelitian ini adalah dengan menggunakan pendekatan *yuridis-politis*. Pendekatan yuridis-politik ini ialah cara untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini yaitu menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan karena bahan utama yang akan dianalisis adalah pengaturan pembatasan berkampanye oleh kepala daerah dalam pilihan presiden.

4. Sumber Bahan

a. Bahan primer

Bahan primer adalah bahan hukum yang mencakup seperangkat peraturan perundang-

⁵¹ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 105.

undangan.⁵² Adapun bahan primer yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

- 1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- 3) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- 4) UU Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- 5) UU Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat
- 6) UU Nomor 4 Tahun 1975 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat
- 7) UU Nomor 2 Tahun 1980 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat

⁵² UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 1 ayat (2) menyebutkan bahwa peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dan, sebagaimana yang dijelaskan juga oleh Guru Besar Universitas Airlangga, Surabaya, Marzuki, bahan hukum primer yang terutama bukanlah putusan pengadilan atau yurisprudensi, melainkan peraturan perundang-undangan, dalam Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, edisi ke-7 (Jakarta: Kencana, 2011), hlm, 184-185.

- 8) UU Nomor 1 Tahun 1985 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.
- 9) UU Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.
- 10) UU Nomor 4 Tahun 2000 tentang Pemilihan Umum.
- 11) UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
- 12) UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden
- 13) UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Bebas dan Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme
- 14) UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
- 15) PP Nomor 32 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengunduran Diri dalam Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, Permintaan Izin dalam Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden, serta Cuti dalam Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum.

- 16) PKPU Nomor 5 Tahun 2018 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019.
- 17) PKPU Nomor 23 Tahun 2018 tentang Kampanye Pemilihan Umum.
- 18) Peraturan Bawaslu Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pelayanan Informasi Publik di Badan Pengawas Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, dan Pengawas Pemilihan Umum Luar Negeri.

b. Bahan sekunder

Bahan sekunder adalah sebagai penguat dari peraturan perundang-undangan yakni berupa buku, jurnal, makalah dan surat kabar (cetak/*online*) yang ada hubungannya dengan tujuan penelitian ini.⁵³

c. Bahan tersier

Bahan tersier yang dimaksud yaitu bahan hukum yang mampu melengkapi dan dapat memberi penjelasan terhadap bahan primer dan bahan sekunder. Diantaranya adalah Kamus Hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia.

⁵³ *Ibid*, hlm, 195-197.

5. Analisis Hukum

Data yang diperoleh akan dianalisis dengan metode kualitatif. Metode ialah suatu kerangka kerja untuk melakukan tindakan atas suatu kerangka berfikir menyusun gagasan, yang beraturan, berarah dan berkonteks, yang patut (*relevant*) dengan maksud dan tujuan. Selanjutnya data tersebut sebagai rujukan dalam rangka memahami atau memperoleh pengertian yang mendalam dan menyeluruh untuk pemecahan masalah dengan menarik kesimpulan secara deduktif.

Secara sederhana semua data yang diperoleh dianalisis secara utuh sehingga terlihat adanya gambaran yang sistematis dan faktual. Dari hasil analisis dan interpretasi tersebut, penulis menarik kesimpulan untuk menjawab isu hukum tersebut. Analisis data diakhiri dengan memberikan saran mengenai apa yang seharusnya dilakukan terhadap isu hukum tersebut.

G. Sistematika Pembahasan

Dalam rangka untuk memberikan gambaran yang jelas tentang arah dan tujuan penulisan skripsi ini, maka dengan ini penulis membagi ke dalam beberapa bab secara garis besar adalah sebagai berikut:

Bab pertama adalah pendahuluan yang mengemukakan tentang latar belakang, indentifikasi masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, telaah pustaka,

kerangka teori, metode penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini.

Pada *bab kedua* akan diulas tentang definisi demokrasi dalam konteks negara hukum di Indonesia yang akan menjadi landasan teoritis penelitian ini.

Kemudian *bab ketiga* memuat uraian teoritis dari penelitian ini. Pada bab ini akan dideskripsikan secara mendetail tentang pengaturan peraturan pembatasan berkampanye oleh kepala daerah yang merupakan landasan teoritis penelitian ini.

Selanjutnya, *bab keempat* merupakan bab yang menjadi fokus kajian dari penelitian ini. Bab ini akan memperlihatkan tentang praktik-praktik kampanye di Indonesia dan legalitas pembatasan berkampanye oleh kepala daerah dalam pilihan presiden.

Akhirnya, *bab kelima* menutup rangkaian pembahasan pada bab-bab sebelumnya. Bab ini berisi kesimpulan hasil kajian dan saran-saran untuk kajian selanjutnya.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dalam bab-bab sebelumnya, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Urgensi pembatasan berkampanye oleh kepala daerah dalam Pilpres tahun 2019 sekurang-kurangnya ada tiga faktor, *pertama*, pada hakikatnya setiap pejabat negara dan termasuk kepala daerah cenderung bias *abuse of power*. Artinya, kepala daerah rentan menyalahgunakan kekuasaannya untuk memenangkan salah satu paslon. *Kedua*, kepala daerah sebagai bagian unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah memiliki tugas dan kewajiban yang jauh lebih besar daripada ikut kampanye yakni, mengurus daerahnya dan mensejahterakan rakyatnya. *Ketiga*, politik hukum pemilu menghehdaki pemilu saat ini harus lebih baik daripada pemilu sebelumnya. Hal ini dapat dibuktikan dengan konfigurasi politik hukum pemilu yang menunjukkan sebelum reformasi, kepala daerah diberikan ruang untuk turut berperan aktif dalam kampanye pemilu akan tetapi, setelah reformasi tepatnya pada pemilu 2004 hingga pemilu 2019, keterlibatan kepala daerah dalam pilpres dibatasi.

2. Adapun dasar legalitas pembatasan berkampanye oleh kepala daerah dalam Pilpres tahun 2019, secara tersirat, diatur oleh Pasal 281 ayat (1), Pasal 282, dan Pasal 283 dalam UU No. 7 Tahun 2017, Pasal 31 ayat (2), Pasal 32, dan Pasal 33 ayat (1) dalam PP No. 32 Tahun 2018, dan Pasal 59 ayat (3), Pasal 60, Pasal 62 ayat (1), ayat (3) dan ayat (7), Pasal 63 ayat (1), Pasal 64, Pasal 70, dan Pasal 71 dalam PKPU No. 23 Tahun 2018.

B. Saran

Politik hukum pemilu dan konstitusi Indonesia senantiasa menghendaki pemilu saat ini harus lebih baik daripada pemilu sebelumnya. Oleh sebab itu, maka saran penulis adalah sebagai berikut:

1. Setiap pejabat negara dan khususnya kepala daerah harus menyadari bahwa setiap hak dan kewenangan yang melekat pada jabatannya itu memiliki batasan. Batasan tersebut merupakan konsekuensi dari statusnya sebagai pejabat negara dan pejabat daerah. Demi tergapainya Pilpres yang Luber dan Jurdil, maka peranan atau keterlibatan kepala daerah dalam Pilpres harus dibatasi. Artinya, jangan sampai pada pemilu selanjutnya, keterlibatan kepala daerah dalam pilpres tidak dibatasi oleh praturan perundang-undangan.

2. Pada hakikatnya, politik hukum pemilu dan pembatasan berkampanye oleh kepala daerah dalam Pilpres ini akan mempengaruhi lembaga, pranata, dan budaya masyarakat secara keseluruhan. Oleh sebab itu, maka secara bersama-sama rakyat melakukan upaya proteksi dan prevensi terhadap keterlibatan kepala daerah dalam Pilpres guna terwujudnya Pilpres yang demokratis.



DAFTAR PUSTAKA

Peraturan perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

____ Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

____ Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

____ Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.

____ Nomor 4 Tahun 1975 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.

____ Nomor 2 Tahun 1980 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.

____ Nomor 1 Tahun 1985 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.

____ Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

____ Nomor 4 Tahun 2000 tentang Pemilihan Umum.

_____ Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

_____ Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

_____ Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Bebas dan Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

_____ Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

_____ Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

_____ Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengunduran Diri dalam Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, Permintaan Izin dalam Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden, serta Cuti dalam Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 5 Tahun 2018 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019.

_____ Nomor 23 Tahun 2018 tentang Kampanye Pemilihan Umum.

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pelayanan Informasi Publik di Badan Pengawas Pemilihan Umum, Badan

Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, dan Pengawas Pemilihan Umum Luar Negeri.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013.

Buku

Abdullah, Rozali, *Mewujudkan Pemilu yang Lebih Berkualitas; Pemilu Legislatif*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009.

Ali, Zainuddin, *Metode Penelitian Hukum* Jakarta: Sinar Grafika, 2009.

Asshiddiqie, Jimly, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007.

_____, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM*, cet – II Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

_____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

_____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006.

Astomo, Putera, *Hukum Tata Negara; Teori dan Praktek*, Yogyakarta: Thafa Media, 2014.

Danial, Akhmad, *Iklan Politik, Modernisasi Kampanye Politik, Pasca Orde Baru*, Yogyakarta: LKiS, 2009.

Daud Busroh, Abu dan Abu Bakar Busroh, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.

- Fatimah, Siti, *Demokrasi dan Dinamika Pemilu di Indonesia*, Yogyakarta: IERPRO KREASINDO, 2018.
- Fuady, Munir, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Bandung: Refika Aditama, 2011.
- Gaffar, Afan, *Politik Indonesia; Transisi menuju Demokrasi*, cet-VI Jakarta: Pustaka Pelajar, 2006.
- HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, cet. Ke-8 Jakarta: Rajawali Press, 2013.
- Huda, Ni'matul, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Indriyana, Denny, *Indonesia Optimis*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2011.
- Ismatullah, Deddy, dan Enung Nurjanah, *Politik Hukum Kajian Hukum Tata Negara*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2018.
- Labolo, Muhadam, dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia; Teori, Konsep dan Isu Strategis*, Jakarta: Rajawali Pres, 2015.
- Liddle, R. William, *Pemilu-Pemilu Orde Baru; Pasang Surut Kekuasaan Politik*, Cet. II Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 1994.
- M. Gaffar, Janedjri, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2013.
- _____, *Demokrasi Konstitusional; Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012.

_____, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012.

Mahfud MD, Moh., *Politik Hukum di Indonesia*, cet – VII Jakarta: PT RajaGrafindo, 2017.

_____, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: Rajawali Pres, 2012.

_____, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pres, 2012.

_____, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, 1999.

_____, *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia; Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Yogyakarta: Liberty, 1993.

Mahdi, Imam, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta: Teras, 2011.

Mahmud Marzuki, Peter, *Penelitian Hukum*, edisi ke-7 Jakarta: Kencana, 2011.

Melfa, Wendy, *Pemilukada; Demokrasi dan Otonomi Daerah*, Bandar Lampung: BE Press, 2013.

Mukthie Fadjar, A., *Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu, dan Demokrasi; Membangun Pemilu Legislatif, Presiden, dan Kepala Daerah dan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu secara Demokratis*, Malang: Setara Press, 2013.

- Priyono, AE., dan Usman Hamid, *Merancang Arah Baru Demokrasi; Indonesia Pasca-Reformasi*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2014.
- Purboadji, Aristo, *Demokrasi Kuat, Mimpi Buruk Koruptor*, Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2015.
- Rahardjo, Satjipto, *Hukum Progresif; Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.
- Silitonga, Benget, (ed.), *Kratos Minus Demos; Demokrasi Indonesia, Catatan Dari Bawah*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2012.
- Sorensen, Georg, dalam Krisna, Made, (ed.), *Demokrasi dan Demokratisasi; Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*, cet – II, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014.
- Thaib, Dahlan, dan Ni'matul Huda, *Pemilu dan Perwakilan dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Jurusan HTN Fakultas Hukum, 1992.
- Thoha, Miftah, *Birokrasi Politik dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2014.
- _____, *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2012.
- _____, *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*, cet. Ke-3 Jakarta: Kencana, 2011.
- Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

Triwulan Tutik, Titik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana, 2010.

Venus, Antar, *Manajemen Kampanye; Panduan Teoritis dan Praktis dalam Mengefektifkan Kampanye Komunikasi*, cet – IV Bandung: Simbiosis Rekatama Media, 2012.

WMK, Anwari, dkk., *Demokrasi Suatu Keharusan; Menelusuri Pemikiran dan Praksis Samuel Koto*, Jakarta: Khanata, 2014.

Zed, Mustika, *Metode Penelitian Kepustakaan* Jakarta: Yayasan Obor Nasional, 2004.

Skripsi dan Jurnal

Ahmad, Ayatullah dkk, “Pembatasan Kampanye dan Rendahnya Partisipasi Pemilih Pada Pilkada Serentak 2015 di tiga Kabupaten di Sulawesi Selatan” *Jurnal Komunikasi KAREBA*, Vol. 6. No. 1 (Juni 2017).

Arianto, Bambang, “Kampanye Kreatif dalam Konستestasi Presidensial 2014” *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 19: 1 (Juli 2015).

Astomo, Putro, “Penerapan Prinsip-prinsip Pemerintahan yang Baik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan,” *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, No. 64, Th. Ke- XVI (Desember 2014).

Fatimah, Siti, “Kampanye Sebagai Komunikasi Politik; Esensi dan Strategi dalam Pemilu” *Jurnal Resolusi*, Vol. 1: 1 (Juni 2018).

E. Putuhena, M. Ilham, "Politik Hukum Perundang-undangan: Mempertegas Reformasi Legislasi yang Progresif" *Jurnal Rechts Vinding*, Vol. 2: 3 (Desember 2013).

Ghafur, Jamaludin dan Allan Fatchan Gani Wardhana, "Problematika Pengaturan Cuti Kampanye Kepala Daerah Incumbent dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daaerah di Indonesia," *Jurnal Hukum Novelty*, Vol. 8: 1 (Februari 2017).

Rauta, Umbu, "Menggagas Pemilihan Presiden yang Demokratis dan Aspiratif," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 11: 3 (September 2014).

Setyawan, Aldhi, "Implikasi Pengaturan Cuti Kampanye Bagi Kepala Daerah Incumbent terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah", *Skripsi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia* (2017).

Yulius, "Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang Di Indonesia; Tinjaun Singkat dari Prespektif Hukum Adminitrasi Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014" *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 4 No. 3 (November 2015).

Sumber lain:
"Pilihan Presiden,"
<https://www.liputan6.com/pilpres/read/3653413/lu-kas-enembe-29-kepala-daerah-di-papua-dukung-jokowi-maruf>, akses 5 Januari 2019.

Ahmad Toriq, "DetikNews,"
<https://news.detik.com/berita/4247426/12-kepala-daerah-di-kalsel-deklarasi-dukung-jokowi-amin>, akses 5 Januari 2019.

Idon Tanjung, “Kompas.com,”
<https://regional.kompas.com/read/2018/10/10/19032361/seluruh-kepala-daerah-di-riau-dukung-jokowi-maruf-amin>, akses 5 Januari 2019.

Rahmadhani, “Kompas.com,”
<https://regional.kompas.com/read/2018/09/19/08113981/10-kepala-daerah-di-sumbar-deklarasi-dukung-jokowi>, akses 5 Januari 2019.

Rinaldo, “Pilihan Presiden,”
<https://www.liputan6.com/pilpres/read/3641817/15-gubernur-ini-tegaskan-dukung-jokowi-maruf-di-pilpres-2019>, akses 5 Januari 2019.

Marlinda Oktavia Erwanti, “DetikNews,”
<https://news.detik.com/berita/4220751/31-kepala-daerah-jatim-jadi-timses-jokowi-pan-itu-hak-mereka>, akses 5 Januari 2019.

Yusuf Wijanarko, “Jawa Barat,” <https://www.pikiran-rakyat.com/jawa-barat/2018/09/21/22-kepala-daerah-di-jawa-barat-dukung-jokowi-maruf-amin-430447>, akses 5 Januari 2019.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

Tabel. 1

Perbandingan Legalitas Pembatasan Berkampanye Oleh Kepala Daerah di Indonesia

Sebelum Reformasi		Keterangan	Setelah Reformasi		Keterangan
Undang-Undang	Pasal		Undang-Undang	Pasal	
UU No. 18 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota DPR (Pemilu 1955)	Tidak Ada	Belum ada pengaturan pembatasan kampanye oleh Kepala Daerah	UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (Pemilu 1999)	Tidak Ada	Belum ada pengaturan pembatasan kampanye oleh Kepala Daerah
UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat (Pemilu 1971)	Tidak Ada	Belum ada pengaturan pembatasan kampanye oleh Kepala Daerah	UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Pemilu 2004)	Pasal 40	Pasal 40, “Pejabat negaradilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa waktu kampanye”
UU No. 4 Tahun 1975 tentang Pemilihan Umum Anggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan	Tidak Ada	Belum ada pengaturan pembatasan kampanye oleh Kepala Daerah	UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Pemilu 2009)	Pasal 42, Pasal 43, dan Pasal 44	Pasal 42, “Kampanye pemilu yang mengikutsertakan Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota

Sebelum Reformasi		Keterangan	Setelah Reformasi		Keterangan
Undang-Undang	Pasal		Undang-Undang	Pasal	
an Rakyat (Pemilu 1977)					harus memenuhi ketentuan: Tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya, kecuali fasilitas pengamanan bagi pejabat negara sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan; Menjalani cuti. Pelaksanaan cuti dan jadwal cuti bagi pejabat negara tersebut, harus memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggaraan negara dan penyelenggaraan pemerintahan daerah.” Pasal 43, “Pejabat negara,dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa waktu kampanye” Pasal 44, “Pejabat

Sebelum Reformasi		Keterangan	Setelah Reformasi		Keterangan
Undang-Undang	Pasal		Undang-Undang	Pasal	
					negara,dilarang mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu Presiden dan Wakil Presiden sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye. Adapaun kegiatan yang dimaksud meliputi: pertemuan, ajakan, imbauan, seruan atau pemberian barang kepada pegawai negeri dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.”
UU No. 2 Tahun 1980 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat (Pemilu 1982)	Tidak Ada	Belum ada pengaturan pembatasan kampanye oleh Kepala Daerah	UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Pemilu 2014)	Pasal 42, Pasal 43, dan Pasal 44	Mekanisme larangan dalam berkampanye yang mengikutsertakan pejabat negara termasuk kepala daerah dalam pemilu tahun 2014 masih mengacu pada UU. No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum

Sebelum Reformasi		Keterangan	Setelah Reformasi		Keterangan
Undang-Undang	Pasal		Undang-Undang	Pasal	
					Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini berdasarkan Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013.
UU No. 1 Tahun 1985 tentang Pemilihan Umum Anggota-Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat Pemilu 1987)	Tidak Ada	Belum ada pengaturan pembatasan kampanye oleh Kepala Daerah	UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu (Pemilu 2019)	Pasal 281 ayat (1), Pasal 282, dan Pasal 283	Pasal 281 ayat (1), <i>"Kampanye pemilu yang mengikutsertakanGubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota harus memenuhi ketentuan:</i> <i>(a).Tidak menggunakan fasilitas dalam jabatannya, kecuali fasilitas pengamanan bagi pejabat negara sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan; (b). Menjalani cuti di luar tanggungan negara."</i> Pasal 282, <i>"Pejabat negara,dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau</i>

Sebelum Reformasi		Keterangan	Setelah Reformasi		Keterangan
Undang-Undang	Pasal		Undang-Undang	Pasal	
					merugikan salah satu pasangan calon selama masa waktu kampanye” Pasal 283, “Pejabat negara,dilarang mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye. Adapun kegiatan yang dilarang meliputi: pertemuan, ajakan, imbauan, seruan atau pemberian barang kepada pegawai negeri dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.”
UU No. 1 Tahun 1985 tentang Pemilihan Umum Anggota-Badan Permusy	Tidak Ada	Belum ada pengaturan pembatasan kampanye oleh Kepala Daerah	PP No. 32 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengunduran Diri dalam Pencalonan Anggota DPR, Anggota	Pasal 31 ayat (2), Pasal 32, Pasal 33 ayat (1).	Pasal 31 ayat (2), “Gubernur Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota dapat melaksanakan

Sebelum Reformasi		Keterangan	Setelah Reformasi		Keterangan
Undang-Undang	Pasal		Undang-Undang	Pasal	
awaratan/ Perwakilan Rakyat (Pemilu 1992)			DPD, Anggota DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, Permintaan Izin dalam Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden, serta Cuti dalam Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum. (Pemilu 2019)		kampanye apabila yang bersangkutan: (a). Sebagai calon Presiden atau Wakil Presiden (b). Berstatus sebagai anggota partai politik; atau ©. Anggota tim kampanye atau pelaksana kampanye yang sudah didaftarkan ke KPU.” Pasal 32, “..... gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, wakilokta, wakil walikota,..... melaksanakan kampanye pemilu dengan memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggaraan negara dan penyelenggaraan pemerintahan daerah.” Pasal 33 ayat (1), “Cuti gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, wakilokta, wakil walikota disesuaikan jangka waktu kampanye

Sebelum Reformasi		Keterangan	Setelah Reformasi		Keterangan
Undang-Undang	Pasal		Undang-Undang	Pasal	
					<i>pemilu.”</i>
UU No. 1 Tahun 1985 tentang Pemilihan Umum Anggota-Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat (Pemilu 1997)	Tidak Ada	Belum ada pengaturan pembatasan kampanye oleh Kepala Daerah	PKPU No. 23 Tahun 2018 tentang Kampanye Pemilihan Umum (Pemilu 2019)	Pasal 59 ayat (3), Pasal 60, Pasal 62 ayat (1), ayat (3), ayat (4), dan ayat (7), Pasal 63 ayat (1), Pasal 64, Pasal 70, Pasal 71 ayat (1) dan ayat (2).	Pasal 59 ayat (3), “ <i>Pejabat negara bukan berstatus anggota partai politik dapat melaksanakan kampanye apabila: anggota tim sudah sudah didaftarkan pada KPU.”</i> Pasal 60, “ <i>Selama melaksanakan kampanyepajabat negara, pejabat daerah wajib memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggara an negara dan penyelenggara an pemerintah daerah.”</i> Pasal 62 ayat (1) “ <i>.....gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, dan wakil walikota sebagai anggota tim kampanye dan/atau pelaksana kampanye juga dapat diberikan cuti di luar tanggungan negara”</i>

Sebelum Reformasi		Keterangan	Setelah Reformasi		Keterangan
Undang-Undang	Pasal		Undang-Undang	Pasal	
					Ayat (3) “Cuti gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, dan wakil walikota diberikan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan dalam negeri.” Ayat (4), “<i>Cuti dapat diberikan 1 (satu) hari kerja dalam setiap minggu selama masa kampanye.</i>” Ayat (7), “<i>Surat cuti tersebut harus disampaikan kepada KPU, KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota sesuai tingkatannya paling lambat 3 (tiga) hari sebelum pelaksanaan kampanye.</i>” Pasal 63 ayat (1), “Gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota dan wakil walikota dilarang menjadi ketua tim kampanye.”

Sebelum Reformasi		Keterangan	Setelah Reformasi		Keterangan
Undang-Undang	Pasal		Undang-Undang	Pasal	
					Pasal 64, “.....pejabat daerah dilarang menggunakan fasilitas negara yang berupa: (a). Sarana mobilitas, seperti kendaraan dinas meliputi kendaraan dinas pejabat negara dan kendaraan dinas pegawai, serta alat transportasi lainnya; (b). Gedung kantor, rumah dinas, rumah jabatan milik pemerintah kabupaten/kota kecuali daerah terpencil yang pelaksanaannya harus dilakukan dengan memperhatikan prinsip keadilan; (c). Sarana perkantoran, radio daerah dan sandi atau telekomunikasi milik pemerintah daerah provinsi, milik pemerintah daerah kabupaten/kota, dan peralatan lainnya; dan (d). Fasilitas lainnya yang dibiayai oleh

Sebelum Reformasi		Keterangan	Setelah Reformasi		Keterangan
Undang-Undang	Pasal		Undang-Undang	Pasal	
					APBN atau APBD.” Pasal 70, “Pejabat negara, pejabat daerah, dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu peserta pemilu.” Pasal 71 ayat (1), “Pejabat negara, pejabat daerah, dilarang mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye.” Ayat (2), “Larangan yang dimaksud: pertemuan, ajakan, imbauan, seruan atau pemberian barang kepada pegawai negeri dalam

Sebelum Reformasi		Keterangan	Setelah Reformasi		Keterangan
Undang-Undang	Pasal		Undang-Undang	Pasal	
					<i>lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.”</i>



CURRICULUM VITAE



Data Pribadi

Nama : Saiful Bari
Tempat, tanggal lahir : Banyuwangi, 23 November 1996
Kelamin : Laki-Laki
Agama : Islam
Alamat Asal : Wadung Pal RT 02/ RW 01
Tulungrejo, Glenmore, Banyuwangi
Alamat di Yogyakarta: Jl. Perumnas, Saren RT 03/RW 01
Caturtunggal, Depok, Sleman
E-mail : saifulbari996@gmail.com

Latar Belakang Pendidikan

Formal
2003 – 2009 : MI Sabilul Muta'alimin
Tulungrejo, Glenmore,
Banyuwangi
2009 – 2012 : SMP Al-Falah Silo, Jember
2012 – 2015 : SMA Al-Falah Silo, Jember

Non formal

2009 – 2013

: Madrasah Ula Pondok Pesantren
Al-Falah Silo, Jember

2013 – 2015

: Madrasah Wustha Pondok
Pesantren Al-Falah Silo, Jember

Hormat Saya,

Saiful Bari

