

# KONSTITUSIONALITAS PENGATURAN PENGUNDURAN DIRI ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH SEBAGAI CALON KEPALA DAERAH BERDASARKAN PRINSIP DEMOKRASI (STUDI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 22/PUU- XVIII/2020)

Oleh :

Marga Harun<sup>1)</sup>, Gatot Dwi Hendro W<sup>2)</sup>, Rr. Cahyowati<sup>3)</sup>  
<sup>1,2,3</sup>Fakultas Hukum, Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Mataram  
email: margaharun439@gmail.com

## Informasi Artikel

### Riwayat Artikel :

Submit, 20 Maret 2025  
Revisi, 26 April 2025  
Diterima, 14 Mei 2025  
Publish, 15 Mei 2025

### Kata Kunci :

Konstitusionalitas,  
Pengunduran Diri,  
DPRD,  
Kepala Daerah.

## ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui, menjelaskan, dan menganalisis latar belakang pemikiran, landasan konstitusional, serta pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 22/PUU-XVIII/2020 yang mengatur kewajiban pengunduran diri anggota DPRD yang mencalonkan diri dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (doctrinal) yang bersifat deskriptif, dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan media elektronik. Analisis bahan hukum dilakukan secara deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari hal yang bersifat umum menjadi khusus, serta merumuskan fakta dan penalaran berdasarkan kausalitas. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa pertimbangan hakim didasarkan pada dua aspek utama. Pertama, dimensi etik pejabat publik dalam mempertanggungjawabkan amanah rakyat, yang mengharuskan anggota DPRD menyelesaikan masa jabatannya. Kedua, upaya mencegah konflik kepentingan, pengabaian fungsi, dan potensi penyalahgunaan wewenang demi mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Oleh karena itu, perlu revisi terhadap Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 agar sejalan dengan Pasal 7 ayat (2) huruf s, sehingga menciptakan Pilkada yang adil dan setara. Selain itu, perluasan makna terhadap pejabat negara yang dipilih langsung oleh rakyat (elected officials) penting dilakukan agar posisi DPRD dan kepala daerah lebih jelas serta menghindari multitafsir dalam peraturan perundang-undangan.

*This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license*



## Corresponding Author:

Nama: Marga Harun  
Afiliasi: Universitas Mataram  
Email: margaharun439@gmail.com

## 1. PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengalami beberapa kali amandemen, dan salah satu dari implikasi perubahan (amandemen) tersebut adalah lembaga eksekutif dan lembaga legislatif, baik pada tingkat nasional dan daerah, dipilih melalui suatu pemilihan umum yang dilakukan secara langsung, bebas, rahasia, jujur, dan

adil setiap lima tahun sekali. Paradigma ini kemudian disebut sebagai demokrasi representatif yang mensyaratkan adanya sistem partisipasi politik yang memungkinkan masyarakat berpartisipasi secara efektif dalam proses pengambilan dan pelaksanaan keputusan politik. Salah satu instrumen perwujudan demokrasi yang representatif itu adalah dengan adanya penyelenggaraan Pemilu/Pemilukada

sebagai upaya dari Negara memfasilitasi warga Negara untuk menentukan masa depan pemerintahan yang absah (*legitimate*).

Dalam konteks pelaksanaan sistem demokrasi tersebut *International Commission Of Jurists* yang merupakan organisasi ahli hukum internasional dalam konferensinya di Bangkok merumuskan pengertian dan syarat bagi suatu Negara demokratis dalam naungan *rule of law*, yaitu: (1) Adanya perlindungan konstitusional; (2) Pengadilan yang bebas dan tidak memihak; (3) Kebebasan untuk menyatakan pendapat; (4) Pemilu yang bebas dan diselenggarakan berkala; (5) Kebebasan berserikat/berorganisasi dan berposisi; dan (6) Pendidikan kewarganegaraan. Dalam konteks Pemilu, Pemilu demokratis mensyaratkan adanya kepastian hukum, penyelenggara Pemilu yang independen, melibatkan partisipasi masyarakat, dan keadilan Pemilu.

Implikasi dari politik hukum Pemilu yang dirumuskan dalam UUD NRI 1945 yang secara fundamental mendasar adalah sistem dan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah, terlebih ketika dilihat dari perspektif nilai-nilai fundamental dari demokrasi yang terekam dalam nilai dasar Pancasila (sila ke 4) dan asas otonomi daerah.

Konstitusi sebagai konsensus hukum wajib memiliki turunan pelaksanaan, dalam konteks ini pengaturan lebih lanjut perihal pemilihan umum kepala daerah melalui undang-undang. Aturan penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah diatur oleh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Dalam perjalannya, Undang-Undang ini sebagai penyempurnaan aturan terdahulu, yang mengubah beberapa ketentuan norma yang pada umumnya mengatur masalah teknis meliputi persiapan, pelaksanaan sampai dengan larangan, pelantikan, penyelesaian sengketa, dan sanksi atas pelanggaran, dan substansi lain yang terkait soal Pemilu. Meny soal sistem pemilihannya, undang-undang ini masih mengatur bahwa calon gubernur, bupati, dan walikota beserta wakilnya dipilih secara langsung oleh rakyat.

Penyempurnaan norma dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota diantaranya: 1) sebagai tindak lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi diantaranya: a) persyaratan atas kewajiban bagi PNS untuk menyatakan pengunduran diri sejak penetapan sebagai pasangan calon pada Pemilu. 2) penetapan atas kewajiban bagi anggota DPRD, DPD, Dan DPRD untuk menyatakan pengunduran diri sejak penetapan sebagai pasangan calon pada Pemilu. 3) persyaratan terkait mantan terpidana dapat maju sebagai calon pada Pemilu jika telah mengumumkan kepada masyarakat luas bahwa yang bersangkutan pernah menjadi terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum.

4) dihapusnya persyaratan tidak memiliki konflik kepentingan dengan Petahana. 5) pengaturan mengenai calon tunggal.

Penyempurnaan juga terkait penegasan pemaknaan atas nomenklatur Petahana untuk menghindari multi tafsir dalam pelaksanaannya, pertama, pengaturan mengenai pendanaan Pemilu dan dapat didukung melalui APBD dan APBN sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kedua, penyederhanaan penyelesaian sengketa proses pada setiap tahapan Pemilu, agar keserentakan pencoblosan maupun pelantikan dapat terjamin. Ketiga, penetapan mengenai pemungutan suara Pemilu pada Tahun 2020 dan 2024. Ketiga, pengaturan mengenai pelantikan serentak oleh Presiden di Ibu kota Negara serta penegasan mengenai waktu pelantikan agar selaras dengan kebijakan penyelenggaraan Pemilu dan dilaksanakan pada akhir masa jabatan gubernur, bupati, serta walikota dan wakil walikota sebelumnya yang paling akhir. Keempat, pengaturan terkait sanksi yang jelas bagi yang melakukan politik uang dalam Pemilu. Kelima, pengaturan terkait pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota serta Wakil Walikota yang diberhentikan.

Berangkat dari Prinsip Demokrasi dan negara hukum yang ideal, kemestian menjamin kesetaraan hak dan perlakuan yang sama seluruh elemen warga negara baik secara formal maupun substansi yang kemudian menjadi prinsip dasar membangun hukum termasuk dalam konteks Pemilu. Aturan terkait Pemilu harus jelas, tegas dan ideal harus memuat prinsip demokrasi dan hak asasi, termasuk dalam konteks ini yang terkait cuti kampanye bagi kepala daerah incumbent dan kewajiban mengundurkan diri bagi anggota legislatif yang hendak maju menjadi calon kepala daerah. Ketentuan cuti kampanye bagi Kepala Daerah atau calon Petahana terdapat dalam Pasal 70 ayat 3 undang-undang Nomor 10 tahun 2016. Undang-undang ini tidak mengatur keharusan mundur calon kepala daerah petahana saat pencalonan. Sementara itu, bagi anggota DPRD incumbent diharuskan mundur dari jabatannya atau dari posisinya sebagai anggota legislatif ketika hendak mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah.

Aturan cuti kampanye bagi Petahana menjadi hal yang debatable dikalangan kontestan lain, disebabkan masih melekatnya secara substansi sebagai kepala daerah. Kekhawatiran tersebut bukan tanpa alasan karena Petahana memungkinkan untuk memobilisasi perangkat daerah dan memobilisasi massa dengan mudah karena bagaimanapun hasil Pemilu Petahana masih harus menyelesaikan masa kepemimpinannya yang tersisa. Hal itu menjadi senjata para Petahana untuk melakukan intrik-intrik politik dibelakang "layar". Bergaining politik dengan memanfaatkan jabatan tersisa kepala

daerah dianggap menjadi senjata ampuh untuk menarik dukungan terhadap Petahana.

Pengaturan bagi anggota DPRD diwajibkan untuk mengundurkan diri sebagai anggota legislatif dalam rangka mengikuti kontestasi Pemilu. Perlakuan hukum yang tak sama ini yang keduanya pada prinsipnya merupakan jabatan publik yang dipilih langsung oleh rakyat (*elected officials*) baik Pileg maupun Pilkada.

Jabatan publik tentu sesuatu hal yang berbeda dengan jabatan yang diisi dengan cara diangkat (*appointed officials*) seperti anggota TNI, Polri, PNS, Kepala Desa atau sebutan lain serta pegawai atau pejabat pada BUMN atau BUMD. Bahwa sejatinya perbedaan ini dengan alasan anggota DPR, DPD, maupun DPRD merupakan jabatan politik yang diperoleh melalui proses Pemilihan Umum secara langsung oleh rakyat sehingga mekanisme pengunduran dirinya harus memiliki alasan yang bersifat khusus. Berbeda ketika posisi TNI, Polri, PNS, Pegawai BUMN dan BUMD yang notabene merupakan profesi yang sifatnya profesional dan merupakan pilihan karir yang harus menjunjung tinggi netralitas, oleh sebab itu, perlakuan yang sama dihadapan hukum sesuai Pasal 28D ayat 1 UUD Negara Republik Indonesia 1945 bukan berarti harus menyamakan sesuatu yang berbeda atau membedakan sesuatu yang sama, karena ini sama saja dengan melakukan ketiadilan. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Bagirmanan, “ada adagium lama yang diketahui oleh setiap ahli hukum yang mengatakan, sesuatu yang berbeda atau tidak sama, sama tidak adilnya dengan membedakan yang sama”. Dengan bahasa yang lebih, dalam keadaan tertentu membedakan atau *unequal treatment* itu justru merupakan syarat dan cara mewujudkan keadilan. Atas dasar persoalan akademis itulah kemudian membuat peneliti tertarik mengkaji lebih mendalam soal “Konstitusionalitas Pengunduran Diri Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sebagai Calon Kepala Daerah Berdasarkan Prinsip Demokrasi (Studi Atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XVIII/2020).

## 2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang mencakup kajian terhadap prinsip-prinsip dasar yang tertuang dalam Pancasila, UUD NRI Tahun 1945 dan Peraturan perundang-undangan lainnya mengenai pengaturan mengenai kewajiban mengundurkan diri anggota legislatif yang hendak mengikuti kontestasi Pilkada dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Kemudian teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan studi Pustaka dan analisis bahan hukum disusun secara sistematis dan logis, kemudian dianalisis secara kualitatif dengan cara melakukan interpretasi

terhadap bahan hukum yang telah diolah, selanjutnya dilakukan penarikan kesimpulan secara deduktif melalui penafsiran hukum yang bersifat umum kemudian ditarik ketentuan-ketentuan khusus, sebagai hasil akhir penelitian ini.

## 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Latar Belakang Pemikiran Pengunduran Diri Anggota DPRD

Negara Indonesia merupakan Negara hukum, maka segala aktifitas ketatanegaraan harus berdasarkan ketentuan ataupun peraturan yang berlaku tanpa terkecuali persoalan pemilihan kepala daerah. Sebagai pelaksanaan terhadap kedaulatan rakyat, pemilihan kepala daerah memiliki aturan yang proses politik hukum yang panjang untuk memperoleh legitimasi secara hukum. Undang-undang yang terakhir mengatur secara khusus mengenai pemilihan kepala daerah adalah Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 juncto Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. Pengesahan peraturan ini diharapkan mampu menjadi win-win solution terhadap proses pemilihan kepala daerah yang merupakan pengejawantahan dari peran serta masyarakat dalam pemerintahan.

Dalam konteks pencalonan kepala daerah, Negara menjamin setiap warganya mendapatkan hak yang sama baik dalam kapasitasnya sebagai pemilih maupun sebagai yang dipilih. Peraturan ini menegaskan bahwa setiap warga Negara memiliki hak yang sama untuk mengisi jabatan kepala daerah. Namun dalam proses pelaksanaan pencalonan kepala daerah, terdapat ketentuan-ketentuan yang berbeda, yang kemudian memiliki tafsir-tafsir hukum yang berbeda baik dari kalangan akademisi, praktisi, profesi lain maupun kontestan pemilihan kepala daerah. Hal tersebut dapat direkam dari seringnya pengujian oleh sebagian kalangan dalam perkaranya di Mahkamah Konstitusi, diantaranya Perkara MK Nomor 41/PUU-XII/2014, perkara MK Nomor 33/PUU-XIII/2015, dan yang terbaru Perkara Nomor 22/PUU-XVII/2020.

Pengujian Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah bukanlah tanpa sebab, karena ketentuan yang berbeda mengenai pencalonan kepala daerah dari berbagai lintas profesi menjadi problem konstitusional bagi kalangan yang dirugikan. Perbedaan yang mendasar misalnya, dalam uji materiil yang pertama terdapat ketentuan yang berbeda mengenai syarat yang harus dipenuhi seseorang dari profesi tertentu yang ingin mencalonkan diri menjadi kepala daerah baik itu Gubernur, Bupati, ataupun Walikota yang pemilihannya secara langsung oleh masyarakat. Profesi yang dimaksud diantaranya profesi Advokat, DPR/DPD/DPRD, Notaris, PNS, Polri, TNI, dan Pegawai BUMN/BUMD. Sehubungan dengan hal

tersebut, perlu dijelaskan secara terperinci atas hal implementasi pengaturan pengunduran diri dari profesi terkhusus anggota DPRD yang akan mencalonkan diri sebagai kepala daerah.

Perdebatan di kalangan aktivis maupun akademis menguat ke publik dengan argumentasi yang berbeda-beda. Tafsir yang berbeda berkenaan dengan profesi, apakah DPR, DPD atau DPRD dalam konteks pemaknaan profesi sama dengan pejabat-pejabat lain yang dalam konteks pencalonan kepala daerah harus mengundurkan diri ?, disisi lain, jabatan semisal kepala daerah incumbent dan menteri tidak diwajibkan mengundurkan diri, akan tetapi wajib mengambil cuti ketika mencalonkan diri sebagai kepala daerah. Jabatan menteri tidak harus mengundurkan diri karena jabatan menteri merupakan jabatan politik yang eksistensinya sangat bergantung pada Presiden. Sepanjang presiden memerlukan menteri yang bersangkutan dapat dipertahankan atau sebaliknya.

Profesi dalam pemaknaannya bukanlah kapitalis, pekerja, administrator pemerintah, birokrat, atau dengan kata lain, profesi sebagai institusi sosial tidaklah jelas dan tegas. Maka secara umum profesi menunjuk pada institusi yang terorganisir seputar disiplin-disiplin intelektual dan sistem kultural.<sup>42</sup> Sehubungan dengan hal tersebut, dalam konteks equality maka semua orang berhak atas perlakuan yang sama dihadapan hukum, tidak terkecual anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, "Segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecuali". Kemudian dipertegas kembali dalam Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 menyatakan, "setiap warga Negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan", dan Pasal 28H ayat (2) kembali menegaskan, "setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan". Pengaturan-pengaturan inilah menjadi landasan kontitusional bagi siapapun untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, baik pada tingkatan provinsi maupun kabupaten/kota.

### **1. Pengaturan Pengunduran Diri Anggota DPRD sebagai Pertanggungjawaban Etik Pejabat Negara**

Kewajiban mengundurkan diri bagi anggota DPRD yang akan mencalonkan diri sebagai kepala daerah sebagaimana Pasal 7 ayat (2) huruf s Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota merupakan upaya untuk menjaga dan melegitimasi etika pejabat negara dalam mengemban tugas, yang sejatinya merupakan amanat rakyat, dan pada prinsipnya, tugas jabatan, fungsi dan wewenangnya

harus diselesaikan sesuai dengan amanat rakyat dan amanat undang-undang.

Ketentuan sebagaimana termuat dalam Pasal 7 ayat (2) huruf s tersebut sejalan dengan persyaratan Anggota DPR dan DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota yang diatur dalam ketentuan Pasal 240 ayat (1) huruf j UU Pemilihan Umum, bahwa anggota DPR/DPRD harus bekerja secara penuh waktu. Maknanya, bahwa para anggota DPR/DPRD telah memahami sejak awal dan berkomitmen bahwa mereka akan bekerja secara penuh waktu untuk melaksanakan fungsi-fungsi DPR/DPRD; jabatan politik juga harus dilihat dengan kaca mata etik penyelenggara negara. Dalam konteks jabatan publik, rumpun jabatan merupakan amanah atau tanggung jawab, yang terkait dengan sebuah jabatan publik (DPRD) yang memiliki dimensi etik. Etik dalam pemaknaannya,

"menyatakan bahwa etika sekaligus bersifat individualistik dan sosial. Individualistik karena etika menuntut para individu menjalankan nilai-nilai tertentu yang menunjukkan karakter mereka dan mengikuti norma-norma tertentu dalam membuat keputusan. Bersifat sosial, karena etik tidaklah menyangkut bahwa setiap orang dapat membuat aturan sendiri-sendiri terlepas dari orang lain. Tingkah laku yang benar adalah penghormatan atas aturan-aturan dalam interaksi sosial secara benar atau jujur – aturan-aturan yang diterapkan pada setiap orang pada umumnya atau pada semua anggota kelompok. Secara internal, kita menjalankan etik sebagai tali penarik (petunjuk) kata-hati (kesadaran). Sebagai tuntutan yang dibebankan di pundak kita adalah "kode etik" (codes of ethics), yang dikuatkan dengan sanksi sosial. Secara psikologis seseorang mempelajari etik sebagai suatu kumpulan respons yang dibentuk oleh akulturasi sosial dan suasana (climate) etik masyarakat. Kapasitas etik saya terpelihara dan berjalan dalam kelompok. Etik juga menuntut agar saya mengambil (mengadopsi) pandangan (perspektif) masyarakat yang menunjukkan kebaikan bersama di atas individualisme diri sendiri".

Pada prinsipnya, pengaturan mengenai etik atas suatu persoalan terutama bagi pemegang jabatan publik adalah sejauh mana ketaatan mengikuti ketentuan-ketentuan yang disepakati bersama. Persoalan rule atau rules itu diikuti tentunya harus sejalan dengan prinsip keadilan yang tujuan utamanya untuk kepentingan bersama. Tentunya, *rules* itu harus menjamin perwujudan keadilan sosial, kesejahteraan atau sebesar-besarnya untuk kepentingan halayak luas tanpa mendiskriminasi kelompok atau golongan tertentu. Dalam konteks kewajiban mengundurkan diri anggota DPRD yang akan maju sebagai calon kepala daerah tentu untuk menjamin keteraturan dalam pelaksanaan fungsi dan kewenangan pejabat Negara dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pengaturan tersebut tentunya berdasar prinsip umum yang diakui, untuk menjamin tatanan demokrasi yang bertanggung jawab, demokrasi yang

berkeadilan (*general principles of justice*), dan memberi manfaat yang sebesar-besarnya bagi kepentingan umum. Prinsip melakukan yang terbaik dan menghasilkan yang terbaik tentu bertalian dengan integritas, dan integritas itu merupakan salah satu dimensi etik yang semestinya tidak dapat ditawar dan harus dimiliki oleh seluruh pejabat publik termasuk di dalamnya anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Parlemen merupakan *People's Representative Body* atau Dewan Perwakilan Rakyat. Parlemen inilah yang merupakan symbol dari rakyat yang berdaulat. Bahkan di Inggris dikenal istilah "*sovereignty of parliament*" (kedaulatan parlemen) sebagai pemegang dan pelaksana wibawa tertinggi dalam negara. Parlemen di Indonesia tercermin dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus memegang teguh amanah rakyat selama masa jabatan. Adapun berkaitan dengan konsep berhenti atau diberhentikan sebagai anggota DPRD dari jabatannya, menurut ketentuan peraturan perundang-undangan sejatinya memiliki dua model, pertama, berhenti karena pilhan dan kehendak sendiri atas kesadaran diri anggota dan tanpa paksaan dari pihak manapun. Kedua, berhenti karena perintah undang-undang, diantaranya anggota DPRD terlibat masalah hukum, sakit, dan atau meninggal dunia, yang tidak memungkinkan untuk melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai anggota DPRD. Selama kedua model itu tidak terpenuhi, maka setiap anggota DPRD secara etik harus bertanggung jawab terhadap jabatan yang diemban selama waktu jabatan selesai. Oleh karena itu, etika anggota DPRD sangat penting untuk menunjukkan pertanggung-jawaban untuk menentukan bagaimana semestinya jabatan itu diemban untuk mewujudkan keadilan bersama atau kebaikan bersama.

filosofi wakil rakyat, dapat diartikan seorang yang ditunjuk dan dipercaya sebagai anggota legislatif mewakili beberapa warga negara yang memilihnya bertanggung jawab atas amanah itu hingga masa akhir jabatan. Untuk itu, apabila anggota DPR, DPD dan DPRD mengundurkan diri dari jabatannya maka konstituen yang memilihnya kehilangan wakil yang dipercaya untuk menampung dan menyampaikan aspirasi rakyat yang diwakilinya.

## **2. Pencegahan terhadap Penyalahgunaan Jabatan dan Pengabaian Fungsi**

Prinsip perwakilan atau disebut Dewan Perwakilan Rakyat baik di tingkat pusat (DPR) dan daerah (DPRD) masih eksis hingga kini, yang fungsi dan kewenangannya hampir sama. Fungsi lembaga perwakilan DPR dan DPRD yang dimaksud diantaranya fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran. Dalam perkembangannya paradoks antara

DPR dan DPRD terekam ketika DPRD melalui ketentuan yang memberikan hak POKIR (Pokok Pikir) lembaga legislatif daerah yang diberikan melalui ketentauan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Istilah Pokir juga dapat ditemukan dalam Pasal 54 huruf a PP Nomor 20 Tahun 2018 yang memberikan kewenangan kepada Badan Anggaran untuk bisa memberikan saran dan pendapat berupa pokok pikiran kepada Kepala Daerah dalam mempersiapkan rancangan APBD sebelum rencana kerja pemerintah ditetapkan. Dalam ketentuan lain, istilah Pokir juga dapat ditemukan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 yang menjelaskan mekanisme penelaahan pokir dan menjelaskan dasar pokir yakni reses atau aspirasi masyarakat.

Kewenangan Pokok Pikir DPRD ini pada prinsipnya melampaui kewenangan ideal lembaga legislatif yang digagas pada masa awal. Hak Pokir DPRD pada prinsipnya diberikan dalam kerangka pembangunan daerah untuk memperbaiki tataran kehidupan masyarakat. Perencanaan pembangunan ini penting, dalam artian, proses kegiatan pembangunan harus berprinsip kepada karakter dan kebutuhan daerah. Dari perencanaan tersebut menghasilkan dokumen rencana kerja pemerintah daerah (RKPD) yang pada prinsipnya menjadi dasar dan pedoman penyusunan rancangan kebijakan umum anggaran pendapatan dan belanja daerah (RKUA), rancangan prioritas dan plafon anggaran sementara (RPPAS), serta rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah (RAPBD). Pengacuan tersebut menunjukkan penganggaran merupakan langkah lanjutan dari proses perencanaan sekaligus bentuk konsistensi perencanaan dan penganggaran.

Secara yuridis, perwujudan konsistensi perencanaan dan penganggaran tersebut menjadi kewenangan dari pemerintah daerah dan DPRD. Melalui fungsi anggaran, DPRD melakukan pembahasan bersama dengan tim pemerintah daerah terhadap RKUA, RPPAS, dan APBD yang diajukan oleh kepala daerah. Dalam hal pembahasan kepala daerah dan DPRD tersebut, Badan Anggaran DPRD dapat mengajukan usul dan saran yang dapat mempengaruhi dan mengakibatkan perubahan substansi dan materi dalam dokumen penganggaran. Pasal 54 huruf b dan huruf c PP Nomor 12 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota.

Dengan ketentuan ini, badan anggaran menganggap berhak mengusulkan program/kegiatan tertentu beserta besaran alokasi anggaran dalam dokumen penganggaran. Anggapan ini muncul karena penafsiran sempit akan kewajiban anggota DPRD untuk menampung dan menindaklanjuti

aspirasi masyarakat yang dimaknai bahwa aspirasi masyarakat itu diperjuangkan dengan cara mengusulkan program/kegiatan beserta alokasi anggarannya.

Pentingnya pengunduran diri DPR/DPRD untuk membatasi kekuasaan atau kewenangan agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Bagaimanapun jabatan DPR/DPRD mempunyai bargaining politik dan akses terhadap anggaran terlebih dengan adanya dana reses dan Pokir DPRD sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, dan mungkin dimanfaatkan untuk kepentingan Pilkada, kontrol terhadap pemerintah dan kewenangan legislasi, sehingga dapat memberikan keuntungan pribadi untuk kepentingan Pilkada. Kedua menghindari terjadinya konflik kepentingan (*conflict of interest*) yang berupa penggunaan fasilitas negara yang terkait dengan jabatannya. Anggota DPR-DPRD, ketika memegang posisi ketua atau wakil ketua ataupun anggota memiliki berbagai fasilitas dan tunjangan yang melekat padanya sehingga dalam melaksanakan tugas dan fungsinya fasilitas tersebut akan melekat terus menerus. Ketiga, dengan segala hal yang melekat pada DPR-DPRD mencegah upaya memobilisasi massa dengan jabatan yang melekat padanya karena bagaimanapun akses terhadap konstituen lebih besar dan dikhawatirkan menggunakan fasilitas Negara dalam menjalankan misi memenangkan pilkada. Keempat, sebagai upaya menjamin equal dan fairness sehingga kontestasi Pilkada berlangsung secara sehat.

### **B. Konstitusionalitas Pengaturan Pengunduran Diri Anggota DPRD**

Konsep Pengujian norma dalam undang-undang terhadap undang-undang dasar (*constitutional review*) berkembang dari gagasan modern tentang sistem pemerintahan demokratis yang didasarkan pada ide-ide negara hukum (*rule of law*), prinsip pemisahan kekuasaan, serta perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia (*the protection of fundamental right*). Dalam *constitutional review* terdapat dua tugas pokok yakni:

Pertama, untuk menjamin berfungsinya sistem demokrasi dalam hubungan perimbangan peran antar cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dengan artian, *constitutional review* dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh suatu cabang kekuasaan lainnya. Kedua, untuk melindungi setiap individu warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga negara yang merugikan hak fundamental warga negara yang dijamin oleh konstitusi.

Merujuk penjelasan di atas, maka untuk mengetahui konstitusionalitas suatu peraturan perundang-undangan yaitu dengan menguji peraturan perundang-undangan terhadap undang-undang di atasnya. Jika merujuk kepada Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) hanya dikenal dua jenis pengujian peraturan

perundang-undangan yaitu pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 dan pengujian peraturan di bawah undang terhadap undang-undang.

Merujuk pada ketentuan di atas, maka pengujian Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota mutlak merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi. Oleh sebab itu, frasa dalam ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf s UU No. 10 Tahun 2016, yang mengharuskan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (selanjutnya "DPR RI"), anggota Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya "DPD"), dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya "DPRD") mengundurkan diri dari jabatannya sejak ditetapkan sebagai pasangan calon dianggap melanggar hak konstitusional DPRD yang tidak mendapatkan perlakuan yang sama dengan Kepala Daerah Petahana dan Menteri yang dapat melakukan cuti ketika hendak maju sebagai calon kepala daerah.

Dari perspektif hukum, hukum atau norma dalam peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia dalam penerapannya harus memperhatikan, pertama, kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*), dan keadilan (*gerechtigkeit*).

Oleh karena itu dalam penerapan syarat kontestasi Pilkada harus memperhatikan ketiga unsur tersebut. Jika ditelisik lebih lanjut undang-undang Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota Menjadi Undang-Undang telah menetapkan bahwa anggota DPR, DPD, dan DPRD yang tidak harus mengundurkan diri atau berhenti pada saat akan mendaftarkan diri sebagai calon dalam pemilihan kepala atau wakil kepala daerah adalah upaya untuk tidak menghilangkan hak konstitusional anggota yang masih aktif sebagai anggota dewan dalam rangka menjaga stabilitas menjalankan fungsi dan wewenangnya dalam pengelolaan negara. Pada prinsipnya anggota DPR, DPD, dan DPRD tidak diperlakukan istimewa dan berbeda dengan calon lainnya seperti anggota TNI, Polri, atau pejabat BUMN/BUMD yang diwajibkan berhenti atau mengundurkan diri karena mereka semua sama dengan pegawai pemerintahan lainnya, dalam hal menerima gaji dan fasilitas lainnya dari anggaran atau keuangan negara (APBN atau APBD). Selain itu, anggota DPR, DPD, atau DPRD memiliki hak dan kekuasaan politik dalam hal legislasi, kontrol, dan keuangan yang berpotensi dapat memengaruhi kebijakan atau pengaturan tentang pelaksanaan pemilihan melalui KPU, KPU Provinsi, maupun KPU Kabupaten/Kota serta terhadap Pemerintah atau Pemerintah Daerah.

Idealnya, prinsip keadilan dan perlakuan yang sama memang tetap menjadi tolok ukur sebagaimana

yang tercantum dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945. Perlunya equal treatment dalam persolan pengaturan pengunduran diri anggota DPRD aktif merupakan persoalan penting untuk menjamin kepastian hukum dalam penerapannya. Hemat peneliti, kewajiban untuk mengundurkan diri bagi anggota DPRD aktif adalah kemestian yang harus dilakukan dan tidak bertentangan dengan konstitusi atau tidak mengurangi hak asasi setiap warga Negara demi menjamin *fairness* dan kompetisi Pilkada yang sehat. Oleh karena itu, pengunduran diri anggota DPRD yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah tidak mengurangi hak asasi anggota DPRD, akan tetapi pengunduran diri tersebut merupakan kosekuensi yuridis atas pilihan dan kesadarannya sendiri untuk masuk kearena kontestasi politik. Dengan kesadaran tersebut tidak serta merta menghilangkan hak, akan tetapi pengunduran diri sebagai langkah terbaik dikarenakan jabatan anggota DPRD melekat dan bersinggungan dengan kewenangan dan fungsi, serta memiliki potensi yang besar terhadap penyalahgunaan jabatan dan mengurangi asas persamaan dan keadilan bagi kontestan yang lain jika anggota DPRD aktif tidak mengundurkan diri.

*Equal Treatment* pada prinsipnya telah terpatrit dalam Pasal 7 ayat Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang dimohonkan karena asas tersebut berdimensi sangat luas untuk kepentingan publik. Jika ditelisik lebih jauh asas persamaan, keadilan dan fair bagi pihak lain yang tidak menikmati jabatan dan kewenangan dari negara memiliki hak yang sama dan kesempatan yang untuk mengikuti pemilihan kepala daerah. Disisi lain, tidak dipungkiri anggota DPRD aktif didominasi oleh anggota dan bahkan petinggi partai politik di daerah dan memiliki akses yang lebih baik kepada kekuasaan. Dalam pertimbangan itu, jika anggota DPRD diatur cuti dan tidak mengundurkan diri, tidak bisa dibayangkan ajang pemilihan kepala daerah akan di dominasi oleh anggota DPRD aktif, dan justeru akan menimbulkan ketidakateraturan dalam menjalankan fungsi DPRD sebagaimana diatur dalam undang-undang dan justeru memberikan hak istimewa kepada anggota DPRD serta mengkerdilkan hak calon lain dari kalangan lain. Hal demikian justeru akan menghilangkan peluang dan menghilangkan peluang *fairness* dan kompetisi sehat dalam pemilihan Kepala Daerah.

Dalam konteks permohonan perkara, para pemohon mendalilkan bahwa frasa dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah inkonstitusional terhadap Pasal 28H ayat (2). Frasa Pasal 28H ayat (2) menyatakan, “setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”.

Pasal 28H ayat 2 tersebut maka dapat dikatakan bahwaKonstitusi Indonesia juga mengadopsi prinsip perbedaan (*difference principle*). Hal ini tentunya dapat menjadi dasar penerapan affirmative action atau positive discrimination itu secara konstitusional.

Prinsipnya, *affirmative action* diberlakukan dalam rangka jaminan konstitusional terhadap setiap orang yang mengalami peminggiran, ketertinggalan, pengucilan, pembatasan, pembedaan, kesenjangan partisipasi dalam politik dan kehidupan publik yang bersumber dari ketimpangan struktural dan sosio-kultural masyarakat secara terus menerus (diskriminasi), baik formal maupun informal, dalam lingkup publik maupun privat. Pasal ini sejatinya didasarkan atas kesadaran bahwa satu peraturan yang netral, yang diberlakukan sama kepada seluruh kelompok masyarakat yang berbeda keadaannya, akan menimbulkan kesempatan dan manfaat yang berbeda yang berdampak lahirnya ketidakadilan. Sesuai dengan prinsipnya yang memberikan hak istimewa kepada kelompok minoritas dan terdiskriminasi, maka untuk konteks Indonesia *affirmative action* dapat lakukan pada perempuan, anak-anak, dan kelompok minoritas. Sebab, secara faktual kelompok tersebut yang selama ini kurang mendapatkan perlindungan melalui sistem yang ada. Bahwa dengan menerapkan prinsip hukum secara merata dan kebijakan yang bersifat meritokrasi telah membuat kelompok-kelompok ini kurang mampu untuk mengakses hak-hak dasarnya, yang pada gilirannya membuat mereka semakin tidak diperhatikan. Jelas bahwa Orientasi dan tujuan utama dari pelaksanaan *affirmative action* oleh negara/pemerintah semata-mata adalah untuk menciptakan kedudukan yang seimbang diantara kelompok masyarakat baik atas dasar gender, ras, faktor ekonomi, pendidikan, dan sebagainya.

#### 4. KESIMPULAN

Landasan pemikiran dari lahirnya aturan tentang pengunduran diri anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai calon Kepala Daerah, diantaranya, pertama, terkait dimensi etik pejabat negara. Landasan etika sangat penting sebagai sarana pertanggungjawaban DPRD terhadap amanah yang telah diberikan oleh rakyat sehingga amanah itu harus purna ditunaikan oleh anggota DPRD selama masa jabatan. Kedua, sebagai upaya untuk mencegah *conflict of interest*, pengabaian fungsi dan penyalahgunaan wewenang DPRD untuk mewujudkan pelaksanaan penyelenggaraan negara yang baik. Putusannya MK mempertimbangkan diantaranya, Pertama, Mahkamah Konstitusi berpandangan bahwa Pasal 28H ayat (2) UUD 1945, adalah jaminan konstitusional terhadap setiap orang yang mengalami peminggiran, ketertinggalan, pengucilan, pembatasan, pembedaan, kesenjangan partisipasi dalam politik dan kehidupan publik yang bersumber dari ketimpangan struktural dan sosio-kultural

masyarakat secara terus menerus (diskriminasi), baik formal maupun informal, dalam lingkup publik maupun privat atau yang dikenal dengan hak atas *affirmative action*.

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

Ketiga, Jabatan menteri adalah jabatan politik yang eksistensinya sangat bergantung pada Presiden, sepanjang Presiden memerlukan menteri yang bersangkutan dapat dipertahankan atau sebaliknya. Berbeda dengan jabatan lain seperti bupati yang dipilih secara demokratis, eksistensinya bergantung pada yang bersangkutan. meski jabatan menteri berada dalam rumpun jabatan politik, namun eksistensi posisi menteri tergantung pada Presiden dan bukan jabatan yang dipilih oleh rakyat (*appointed official*). Berbeda dengan menteri, jabatan anggota legislatif adalah merupakan jabatan yang pengisiannya dilakukan melalui pemilihan (*elected official*).

## 5. REFERENSI

- Aswar, "Rekonstruksi Fungsi Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Untuk Mewujudkan Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran", Disertasi Universitas Hasanudin 2020.
- Bagir Manan, Peran Etik Menjaga dan Mengawasi Prilaku Pejabat Publik, artikel disampaikan pada Seminar Nasional MKD-DPR RI, Jakarta, 8 Oktober 2018.
- Hendri Sayuti, "Hakikat *Affirmative Action* dalam Hukum Indonesia (Ikhtiar Pemberdayaan Yang Terpinggirkan)", Jurnal Menara, Vol.1 Tahun 2013.
- H. Dahlan Thaib, Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, dan Konstitusi, (Yogyakarta: Liberty, 2000)
- Mahfud MD, Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu, (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2012)
- Muhammad Burhanuddin, Rekonstruksi Regulasi Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Yang Berbasis Nilai Keadilan, Pasca Sarjana Universitas Islam Sultan Agung, (Disertasi, Semarang, 2020).

Mustafa Lutfi, Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia, (Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi), (Yogyakarta: UII, Press, 2010).

Putusan MK 57/PUU—XI/2013.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XVIII/2020).

Sanjaya, L., Fakhruddin, I., & Dirgantari, N. (2021). Sistem Pengendalian Intern terhadap Dana Reses pada Kantor Sekretariat Dprd Banyumas.

Sanjaya, L., Fakhruddin, I., & Dirgantari, N. (2021). Sistem Pengendalian Intern terhadap Dana Reses pada Kantor Sekretariat Dprd Banyumas.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 19 tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;