

**INSTRUMEN ADMINISTRATIF PEMBATASAN PENGGUNAAN
FASILITAS NEGARA OLEH CALON PRESIDEN PETAHANA
DIKAITKAN DENGAN UPAYA PEMILIHAN
UMUM YANG DEMOKRATIS**

**Oleh: Dini Lusiana
Hukum Tata Negara**

**Pembimbing I: Dr. Evi Deliana HZ., S.H., L.L.M.
Pembimbing II: Dr. Dessy Artina, S. H., M. H.
Alamat: Desa Rantau Sakti, Kec Tambusai Utara-ROHUL
Email: dinilusana05@gmailcom – Telepon: 082285415906**

ABSTRACT

State facilities are finance means and infrastructure from APBN and or APBD. The use of state facilities is essentially recommended in the interests of the government. In accordance with current regulations of the law regarding the use of state facilities, facilities of state are indeed used for accommodation and continuity in government practices. But it's different in elections, public facilities are not allowed to be used for the campaign's benefit. That way any facilities attached to the office of a state officials, including incumbent presidential candidates are absolutely not allowed to be used to campaign. So while state facilities could still be used by incumbent presidential candidates, then it would not in this case reflect a democratic election that conforms to the principle of elections. However, on the other hand the position of president is still attached to the incumbent presidential candidate. Where based on the constitution, the president is both a head of state and a head of government that has duties and functions. A president has the right to use the state facility attached to himself to perform his duties and functions as president. So the safety of a president must be maintained. In this context, no one of current presidential security procedures can be left behind.

The study uses normative-law research typology also called doctrinal law research, which deals more specifically with law synchronization, as it relates to the use of state facilities by incumbent presidential candidates that would later be.

The result of the study by the author is that administrative instruments of limitation of the use of state facilities by incumbent presidential candidates have not been able to afford restrictions on incumbent presidential candidates in accordance with the basic principles of elections. While regulatory restrictions on the use of state facilities for government official other than the incumbent presidential candidates to elections are clearly established, both for incumbent participants and other participants, the rule of limitation of state facilities for reelection presidents is not the same as other government officials who reelection. Based on the decision of the constitutional court number 10/PUU-XVII/2019 explaining that the incumbent presidential candidates as president who has a position that cannot be separated from him is not to take a leave. Nevertheless, the constitutional court ruled that a ban be placed on the incumbent presidential candidates for the campaign so as not to abuse his position as a successor because there was something inherent in the president according to article 305 of constitution number 17 in 2017, where this will not be relinquished from the future incumbent presidential candidates.

Keywords: State Facility-Incumbent Presidential Candidates-Administrative Instruments

A. Latar Belakang Masalah

Sebelumnya untuk menghindari adanya penggunaan fasilitas negara, presiden petahana bisa mengambil cuti pada saat ingin berkampanye. Ketentuan soal cuti pada masa kampanye secara garis besar memang sudah diatur di dalam Pasal 281 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Didalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-XVII/2019 atas permohonan Pasal 299 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, mahkamah mempertimbangkan bahwa hak cuti yang dimiliki calon presiden petahana sepenuhnya tergantung oleh calon presiden petahana apakah hak tersebut akan digunakan atau tidak.¹ Maka dalam hal ini, calon presiden petahana tidak diberikan kewajiban untuk cuti.

Adapun permasalahan yang timbul adalah penggunaan fasilitas negara oleh calon presiden petahana yang mana transportasi dan mobilitas lainnya yang harusnya tidak boleh digunakan oleh presiden petahana dalam berkampanye yang berdasarkan pada Pasal 304 tersebut tetap digunakan,² sebagai contoh, dalam hal penggunaan pesawat kepresidenan dalam pergi kewilayah-wilayah seluruh Indonesia dalam mengunjungi tempat kampanye,³ ini jelas tidak sesuai dengan Pasal 304 ayat (2) pada butir pertama yang mana fasilitas negara yang tidak boleh digunakan yaitu sarana mobilitas, seperti kendaraan dinas meliputi kendaraan dinas pejabat negara dan kendaraan dinas pegawai, serta alat transportasi dinas lainnya.⁴ Ketentuan tersebut sangat jelas, tegas, dan tidak multitafsir. Dengan begitu, apapun fasilitas yang melekat pada jabatan

seorang pejabat negara, termasuk calon presiden petahana sama sekali tidak diperkenankan untuk digunakan berkampanye.

Namun walaupun begitu, disisi lain jabatan presiden masih melekat didiri calon presiden petahana. Dimana berdasarkan Undang-Undang Dasar, presiden merupakan kepala negara sekaligus kepala pemerintahan yang memiliki tugas dan fungsi. Seorang presiden mempunyai hak untuk menggunakan fasilitas negara yang melekat didirinya untuk menjalankan tugas dan fungsinya sebagai seorang presiden. Sehingga keselamatan seorang presiden wajib dijaga. Dalam konteks ini, tidak ada satupun dari standar prosedur pengamanan presiden yang ada dapat ditinggalkan.⁵

Dalam hal ini, menyebabkan kebingungan, apakah fasilitas yang berkaitan dengan jabatan sama sekali tidak dapat dipisahkan dari diri calon presiden petahana. Karena pada kenyataannya, disisi lain peserta pemilu tidak boleh menggunakan fasilitas negara pada saat kampanye dan disisi lain fasilitas negara tidak dapat dipisahkan dari diri seorang presiden selaku kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Sehingga perlu adanya kejelasan mengenai penggunaan fasilitas negara oleh calon presiden petahana pada pemilihan presiden agar tidak terjadi *abuse of power* atau penyalahgunaan kekuasaan.

Berdasarkan pemaparan di atas, penulis ingin mengetahui tentang bagaimana pembatasan fasilitas negara oleh calon presiden petahana. Maka penulis menuangkan dalam bentuk tulisan yang berjudul: “INSTRUMEN ADMINISTRATIF PEMBATASAN PENGGUNAAN FASILITAS NEGARA OLEH CALON PRESIDEN PETAHANA DIKAITKAN DENGAN UPAYA PEMILIHAN UMUM YANG DEMOKRATIS”.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah instrumen administratif pembatasan penggunaan fasilitas negara oleh calon presiden petahana?

⁵ Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Dalam Transisi Demokrasi*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm.28.

¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-XVII/2019

²<https://pemilu.antarnews.com/berita/809777/kpu-harus-atur-penggunaan-fasilitas-negara-oleh-capres-petahana>, diakses, tanggal, 21 januari 2020.

³<https://www.google.com.sg/amp/s/amp.kompas.com/nasion/read/2018/09/26/17313251/bawaslu-kpu-dpr-akan-bahas-penggunaan-pesawat-kepresidenan-untuk-kampanye>, diakses, tanggal, 21 Januari 2020.

⁴<https://pontianak.tribunnews.com/amp//2018/04/10/capres-tak-layak-kampanye-gunakan-pesawat-kepresidenan-fadli-zon-janjinya-mau-naik-kelas-ekonomi?page=1>, diakses, tanggal 21 Januari 2020.

2. Bagaimanakah gagasan ideal penggunaan fasilitas negara oleh calon presiden petahana dikaitkan dengan upaya pemilihan umum yang demokratis?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian.

- a. Untuk diketahuinyainstrumen administratif pembatasan penggunaan fasilitas negara oleh calon presiden petahana.
- b. Untuk diketahui tentanggagasan ideal penggunaan fasilitas negara oleh calon presiden petahana dikaitkan dengan upaya pemilihan umum yang demokratis.

D. Kegunaan Penelitian

- a. Sebagai tambahan pengetahuan bagi penulis dalam bidang Ilmu Hukum Tata Negara khususnya berhubungan dengan presiden sebagai calon petahana didalam menggunakan fasilitas negara pada pemilihan presiden.
- b. Untuk menambah daftar literatur bacaan perpustakaanFakultas Hukum Universitas Riau dalam bidang Hukum Tata Negara yang berkaitan dengan penggunaan fasilitas negara oleh presiden sebagai calon petahana pada pemilihan presiden.
- c. Sebagai referensi bacaan bagi pembaca tentang penggunaan fasilitas negara oleh presiden sebagai calon petahana dalam pemilihan presiden.
- d. Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum (SH) pada Fakultas Hukum Universitas Riau.

E. Kerangka Teori

1. Teori Konstitusi

Tujuan dibentuknya konstitusi, dalam pandangan C.F. Strong adalah untuk membatasi tindakan sewenang-wenang pemerintah, menjamin hak-hak yang diperintah, dan menentukan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat. Benang merah yang dapat ditarik dari penjelasan Strong tersebut adalah bahwa konstitusi suatu negara sesungguhnya tidak cukup sekedar dilihat dari sudut pandang pemerintah melalui aktualisasinya dalam bentuk pembatasan kekuasaan pemerintah untuk menghindari kesewenang-wenangan dalam pemberian jaminan atas terselenggaranya kekuasaan yang berdaulat. Lebih dari itu, konstitusi suatu negara juga

memiliki dimensi relasi antar negara dengan warga negara.⁶

2. Teori Demokrasi

Awal dari datangnya ide demokrasi menurut Hans Kelsen adalah adanya ide kebebasan yang berada dalam benak manusia. Pertama kali, kosakata “kebebasan” dinilai sebagai sesuatu yang negatif. Pengertian “kebebasan” semula dianggap bebas dari ikatan-ikatan atau ketiadaan terhadap segala ikatan, ketiadaan terhadap segala kewajiban. Namun, hal inilah yang ditolak oleh Hans Kelsen. Pasalnya, ketika manusia berada dalam konstruksi kemasyarakatan, maka ide “kebebasan” tidak bisa lagi dinilai secara sederhana, tidak lagi semata-mata bebas dari ikatan, namun ide “kebebasan” dianalogikan menjadi prinsip penentuan kehendak sendiri.

3. Teori Perundang-undangan

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah termasuk dalam sistem norma yang dinamik, oleh karena hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuk dan menghapusnya, sehingga dalam hal ini tidak dilihat dari segi isi norma tersebut, tetapi dilihat dari segi berlakunya atau pembentukannya.⁷

Hukum itu adalah sah apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya serta bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, sehingga dalam hal ini norma yang lebih rendah dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi, dan hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hierarki.⁸ Setiap jenis peraturan perundang-undangan mempunyai materi muatan tersendiri yang biasanya didasarkan pada peraturan perundang-undangan di atasnya. Dalam membentuk aturan perundang-undangan perlu diperhatikan landasan yuridis yang jelas. Materi muatan di dalam undang-undang yang

⁶ Ahsin Thohari, *Hak Konstitusional dalam Hukum Tata Negara Indonesia*, PT.Gelora Aksara Pratama, Jakarta, 2016, hlm.5.

⁷ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan)*, Penerbit PT Kanisius, Jakarta, 2007, hlm.23.

⁸ *Ibid.*

dibentuk tidak boleh bertentangan satu dengan lainnya.⁹

D. Kerangka Konseptual

1. Instrumen administratif adalah alat-alat atau sarana-sarana yang digunakan oleh pemerintah atau administrasi negara dalam melaksanakan tugas-tugasnya.¹⁰
2. Penggunaan adalah kegiatan dalam menggunakan atau memakai sesuatu seperti sarana atau barang.¹¹
3. Fasilitas negara adalah sarana dan prasarana yang dibiayai dari APBN dan atau APBD.¹²
4. Presiden adalah seorang pemimpin atau kepala negara bagi negara yang berbentuk republik.¹³
5. Petahana adalah pemegang pada suatu jabatan politik tertentu (yang sedang atau masih menjabat).¹⁴
6. Pemilihan Umum adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, presiden dan wakil presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁵
7. Demokratis adalah bersifat demokrasi, seperti negara yang demokratis, negara yang bersifat demokrasi, atau negara yang yang bersifat mengutamakan hak, kewajiban, dan perlakuan bagi semua warga negara.¹⁶

E. Metode Penelitian

⁹ Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Ilmu Perundang-Undangan*, Pustaka Setia, Bandung, 2012, hlm.61.

¹⁰ Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm.145.

¹¹ Depdiknas RI, *Kamus besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2007, hlm.852.

¹² Penjelasan atas Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengunduran Diri Kepala Daerah, Wakil Kepala Daerah, Dan Pegawai Negeri Yang Akan Menjadi Bakal Calon Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, Dan DPRD Kabupaten/Kota, Serta Pelaksanaan Cuti Pejabat Negara Dalam Kampanye Pemilu.

¹³ Sudarsono, *Kamus Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm.370.

¹⁴<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/petahana>, diakses, tanggal, 27 Februari 2020.

¹⁵ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

¹⁶http://badanbahasa.kemdikbud.go.id/lamanbahasa/petunju_kpraktis/357 diakses, tanggal, 5 Maret 2020.

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian yang akan penulis lakukan, peneliti menggunakan jenis penelitian normatif, yaitu hukum kepustakaan (*library research*) atau *study literature*.¹⁷ Dikarenakan bahan-bahan yang digunakan adalah bersumber pada literatur-literatur ataupun tulisan-tulisan yang relevan dengan permasalahan yang akan diteliti. Permasalahan yang diteliti tidak terlepas dari kajian teori hukum. Menurut Bruggink dikutip oleh Titon Selamat Kurnia, berpendapat bahwa contoh-contoh objek kajian hukum seperti konsep-konsep dalam hukum, defenisi-defenisi hukum, sifat kaidah-kaidah hukum, perbedaan antara aturan hukum dan asas hukum, sistem hukum dan keberlakuan hukum.¹⁸ Dalam penelitian hukum normatif memiliki beberapa kriteria jenis, antara lain membahas tentang azas-azas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum.¹⁹

Penelitian hukum normatif ini, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan menggunakan taraf sinkronisasi hukum. Penelitian yang membahas tentang taraf sinkronisasi ini penulis gunakan dikarenakan berkaitan dengan penggunaan fasilitas negara oleh calon presiden petahana yang kemudian dikaitkan dengan pemilihan umum yang demokratis.

2. Sumber Data

Adapun sumber data dalam penelitian ini adalah sumber data yang terdiri dari:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yang bersumber dari perundang-undangan, naskah akademis, dan peraturan yang mendukung penelitian penulis. Dimana Undang-Undang Dasar

¹⁷ Burhanuddin Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2004, hlm. 32.

¹⁸ Titon Selamat Kurnia, *et. al., Pendidikan Hukum, Ilmu Hukum dan penelitian Hukum di Indonesia Sebuah Reorientasi*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2013, hlm.169.

¹⁹ *Pedoman Penulisan Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Riau, Pekanbaru, 2010, hlm.7.

Negara Republik Indonesia menjadi literatur utama.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan bahan hukum primer,²⁰ yaitu berupa buku-buku hukum dan jurnal-jurnal hukum yang berkaitan dengan perundang-undangan di Indonesia.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier yaitu seperti kamus hukum, kamus bahasa Inggris, dan kamus bahasa Indonesia, ensiklopedi, dan lainnya.

3. Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data yang penulis lakukan dalam penelitian ini yaitu berdasar kepada:

- Mengumpulkan semua buku-buku literatur, baik bahan hukum primer, sekunder, atau tersier yang berhubungan dengan masalah penelitian.
- Menelaah bahan-bahan tersebut dan kemudian mencatatnya dalam lembaran khusus sesuai dengan penelitian.
- Mengidentifikasi catatan tersebut berdasarkan kategori yang mengacu pada masalah penelitian.

4. Analisis Data

Setelah semua data terkumpul selanjutnya dianalisa dengan teknik analisa isi, yakni mempelajari ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan permasalahan penulis, dan data dianalisis secara normatif kualitatif dengan menafsirkan pernyataan yang terdapat didalam peraturan perundang-undangan didalam suatu analisa data yang bertitik tolak dari peraturan-peraturan hukum positif.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Instrumen Administratif

Instrumen administratif yang dimaksud dalam hal ini adalah alat-alat atau sarana-sarana yang digunakan oleh pemerintah atau administrasi negara dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

²⁰ Pedoman Penulisan Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Riau, 2012, hlm.10.

Dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan, pemerintah atau administrasi negara melakukan berbagai tindakan hukum, dengan menggunakan sarana atau instrumen seperti alat tulis menulis, sarana transportasi dan komunikasi, gedung-gedung perkantoran, dan lain-lain yang terhimpun dalam publik domain atau kepunyaan publik.²¹ Disamping itu, pemerintah juga menggunakan berbagai instrumen yuridis dalam menjalankan kegiatan mengatur dan menjalankan urusan pemerintahan dan kemasyarakatan, seperti peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan, peraturan kebijakan, dan sebagainya.

B. Tinjauan Umum Tentang Demokrasi

1. Pengertian Demokrasi

Demokrasi merupakan bentuk pemerintahan politik yang kekuasaan pemerintahannya berasal dari rakyat baik secara langsung (demokrasi langsung) atau melalui perwakilan (demokrasi perwakilan). Istilah ini berasal dari bahasa Yunani yaitu *demokratia* (kekuasaan rakyat), yang dibentuk dari kata *demos* (rakyat) dan *kratos* (kekuasaan), merujuk pada sistem politik yang muncul pada pertengahan abad ke-5 dan ke-4 SM di kota Yunani Kuno khususnya Athena.²² Dapat diartikan secara umum bahwa demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.²³ Begitulah pemahaman yang sederhana tentang demokrasi, yang diketahui oleh hampir semua orang. Demokrasi (pemerintahan oleh rakyat) semula dalam pemikiran Yunani berarti bentuk politik dimana rakyat sendiri memiliki dan menjalankan seluruh kekuasaan politik. Secara garis besar demokrasi adalah sebuah sistem sosial politik modern yang paling baik dari sekian banyak sistem maupun ideologi yang ada dewasa ini.²⁴

2. Konsep Demokrasi

Beberapa konsep mengenai demokrasi ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin,

²¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 129.

²² Azumardi Azra, *Demokrasi Hak Asasi Manusia Dan Masyarakat Madani*, Prenada Media, Jakarta, 2005, hlm. 125.

²³ Soehino, *ilmu Negara*, liberty, Yogyakarta, 2002, hlm. 15.

²⁴ Lorens Bagus, *Kamus Filsafat*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1986, hlm. 134.

demokrasi Pancasila, demokrasi rakyat, demokrasi soviet, demokrasi nasional, dan sebagainya. Semua konsep ini memakai istilah demokrasi, yang menurut asal kata berarti, "rakyat berkuasa" atau "*government or rule by the people*" (kata Yunani *demos* berarti rakyat, *kratos, kratein* berarti kekuasaan /berkuasa).

Konsep demokrasi sebenarnya identik dengan konsep kedaulatan rakyat, dalam hal ini rakyat merupakan sumber dari kekuasaan suatu negara. Sehingga tujuan utama dari demokrasi adalah untuk memberikan kebahagiaan sebesar-besarnya kepada rakyat. Jika ada pelaksanaan suatu demokrasi yang ternyata merugikan rakyat banyak, tetapi hanya menguntungkan untuk orang-orang tertentu saja, maka hal tersebut sebenarnya merupakan pelaksanaan dari demokrasi yang salah arah. Kedaulatan rakyat dalam suatu sistem demokrasi tercermin dari ungkapan bahwa demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*government of the people, by the people for the people*).²⁵

C. Tinjauan Umum Tentang Pemilihan Umum

1. Konsep Dasar Pemilihan Umum

Pemilihan umum hakikatnya merupakan sistem penjangkaran publik yang banyak digunakan oleh negara-negara di dunia dengan sistem demokrasi. Bagi sejumlah negara yang menerapkan atau mengklaim diri sebagai negara demokrasi, pemilihan umum memang dianggap sebagai lambang tolak ukur utama dan pertama dari demokrasi.²⁶ Melalui pemilu, demokrasi sebagai sistem yang menjamin kebebasan warga negara terwujud melalui penyerapan suara sebagai bentuk partisipasi publik secara luas. Dengan kata lain, bahwa pemilu merupakan simbol dari kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat berarti rakyatlah yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi, rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan, dan rakyatlah yang menentukan tujuan apa yang hendak dicapai. Menurut Powell, pemilu bukan hanya satu-satunya instrumen demokrasi, pemilu harus

didukung oleh instrumen lainnya dan mengatur guna mendorong komunikasi dan kerjasama. Namun pemilu tetaplah merupakan instrumen demokrasi yang utama.²⁷

Pemilihan umum merupakan salah satu syarat dasar terselenggaranya pemerintah yang demokratis.²⁸ Menurut A.S.S. Tambunan, pemilihan umum merupakan sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat, pada hakikatnya merupakan pengakuan dan perwujudan dari pada hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan.²⁹

2. Sejarah pemilihan Umum di Indonesia

Pemilu di Indonesia pertama kali pada tahun 1955, pemilu 1955 dilaksanakan pada masa demokrasi parlementer pada kabinet Burhanuddin Harahap, pemungutan suara dilakukan 2 kali yaitu untuk memilih anggota DPR pada tanggal 29 September 1955 dan untuk memilih anggota konstituante pada tanggal 15 Desember 1955.³⁰ Semenjak era Soeharto atau lebih identik dengan rezim Orde Baru, pemilu telah terlaksana secara berturut-turut pada tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992 dan 1997.

Pemilu berikutnya seharusnya diadakan tahun 2002, namun karena kondisi politik, sosial dan krisis ekonomi yang berlarut saat itu maka pada tahun 1998 yang akhirnya meruntuhkan dominasi rezim Soeharto, maka pemilu diadakan tahun 1999 dan Indonesia menjadi negara yang berhasil mengadakan pemilu paling demokratis sejak 30 tahun.³¹ Pemilu kemudian dilaksanakan pada tahun

²⁷ Powell JR, G. Bingham, *Elections As Instruments Of Democracy (Majoritarian And Proportional Visions)*, Yale University Press, New Haven, 2000, Hlm. 4.

²⁸ Topo Santoso Dan Ida Budhiati, *Pemilu Indonesia (Kelembagaan, Pelaksanaan, Dan Pengawasan)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019, hlm.9.

²⁹ Moh Kusnardi Dan Harmailly Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1988, hlm. 328.

³⁰ Sardiman, *Sejarah*, Yudhistira ghalia, Jakarta, 2006, hlm. 128.

³¹ Saifullah Ma'shum, *KPU & Kontroversi Pemilu 1999 [General Election Commission and Controversy of the 1999 General Elections]*, Pustaka Indonesia Satu, Jakarta, 2001, hlm. 9.

²⁵ Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi*, Revita aditama, Bandung, 2010, hlm. 29.

²⁶ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta, 2011, hlm. 229.

2004, 2009, dan 2014. Pemilu terakhir diadakan pada tahun 2019.

3. Tujuan Pemilihan Umum

Sebagai sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila dalam Negara Republik Indonesia, maka pemilihan umum bertujuan:³²

- a. Memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan secara aman dan tertib
- b. Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat
- c. Dalam rangka melakukan hak-hak asasi warga Negara

Secara menyeluruh, tujuan penyelenggaraan pemilu itu ada 4 (empat):³³

- a. untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
- b. untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
- c. untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan
- d. untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

4. Asas-Asas Pemilihan Umum

Didalam pasal Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 tentang pemilihan umum menyatakan bahwa pemilu dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas-asas yaitu:³⁴

- a. Langsung, yang berarti para pemilih diharuskan untuk memberikan suaranya secara langsung, tanpa perantara dan tidak boleh diwakilkan oleh orang lain.³⁵ Asas ini berguna untuk menghindari kecurangan atau jual beli suara jika ada sistem perwakilan dalam pemungutan suara.
- b. Umum, maksudnya pemilihan umum diikuti oleh semua warga Indonesia yang telah memenuhi syarat tanpa terkecuali. Tidak ada perbedaan, semua orang

diberbagai suku, rasa tau agama berhak mengikuti pemilu jika sesuai syarat yang telah ditetapkan sebelumnya dan telah memiliki hak pilih. Semua warga Negara yang telah memenuhi syarat sesuai dengan Undang-Undang berhak mengikuti pemilu tanpa ada diskriminasi.³⁶

- c. Bebas, adalah pemilih diharuskan memberikan suaranya tanpa ada paksaan dari pihak manapun. Pemilih bisa memilih siapa saja calon yang diinginkan sesuai hati nurani, dengan jaminan keamanan tanpa ada intervensi atau ancaman dari pihak manapun.
- d. Rahasia, berarti suara yang diberikan oleh pemilih bersifat rahasia hanya diketahui oleh pemilih itu sendiri. Pemilu bersifat tertutup dan tidak ada yang tahu pilihan seseorang kecuali diri sendiri, tanpa ada campur tangan dari orang lain.
- e. Jujur, pemilihan umum harus dilaksanakan sesuai dengan aturan untuk memastikan bahwa setiap warga Negara yang memiliki hak dapat memilih sesuai dengan kehendaknya dan setiap suara pemilih memiliki nilai yang sama untuk menentukan wakil rakyat yang akan terpilih.
- f. Adil, hal ini meliputi perlakuan yang sama terhadap peserta pemilu dan pemilih, tanpa ada pengistimewaan ataupun diskriminasi terhadap peserta dan pemilih tertentu. Penyelenggara pemilu harus memastikan keadilan bagi semua pihak selama proses pemilihan umum.

5. penyelenggaraan pemilu di Indonesia

pemilu diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). KPU ada yang berkedudukan dipusat ada yang di daerah. KPU pusat bertugas mengurus pelaksanaan pemilu ditingkat nasional. Adapun KPU ditingkat daerah bertugas menyelenggarakan pemilihan ditingkat daerah atau disebut pilkada.

6. Pemilihan Umum Yang Demokratis

Setiap sistem pemilu memiliki kelebihan dan kekurangannya masing-masing,

³² Moh. Kusnardi Dan Harmailly Ibrahim, *op.cit*, hlm. 330.

³³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Op. cit*, hlm. 418-419.

³⁴ Abdul Bari Azed Dan Makmur Amir, *Pemilu Dan Partai Politik Di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2013, hlm.54-55.

³⁵ Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana, Jakarta, 2018, hlm. 27.

³⁶ Hening Budhi Widhiastuti Dan Ferry Indratno, *Ayo Belajar Pendidikan Kewarganegaraan Untuk Sd/Mi Kelas VI*, Pt. Pustaka Insan Mandiri, Jakarta, 2008, hlm. 109.

dan sama-sama sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis. Dalam praktiknya yang sering menjadi permasalahan adalah bukan pada sistem pemilu yang dipilih, tetapi lebih pada proses pelaksanaan pemilu mulai dari penentuan calon, kepanitiaan, saksi, kampanye, dan rekapitulasi penghitungan suara.³⁷

Agar pemilu yang dijalankan benar-benar dapat membentuk organ negara yang akan menjalankan pemerintahan yang sesuai dengan aspirasi rakyat, maka pelaksanaan pemilu harus dilakukan menurut prinsip-prinsip tertentu sehingga pemilu itu sendiri dapat dikatakan sebagai pemilu yang demokratis.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Instrumen Administratif Pembatasan Penggunaan Fasilitas Negara Oleh Calon Presiden Petahana

1. Instrumen Administratif pembatasan penggunaan fasilitas Negara Pada Pemilihan Umum

Fasilitas negara adalah sarana dan prasarana yang dibiayai dari APBN dan/atau APBD.³⁸ Penggunaan fasilitas negara pada dasarnya memang dianjurkan demi kepentingan pemerintahan. Sesuai dengan peraturan perundangan-undangan yang berlaku mengenai penggunaan fasilitas negara, fasilitas negara memang diperuntukkan untuk akomodasi dan keberlangsungan praktek pemerintahan. Namun beda halnya dalam pemilihan umum, fasilitas negara tidak diperkenankan digunakan untuk kepentingan kampanye. Maka dalam membatasi penggunaan fasilitas negara pada pemilihan umum diperlukanlah instrumen administratif. Jika berbicara tentang instrumen administratif tidak lepas dari alat dan sarana yang digunakan

pemerintah atau administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya.

Ketentuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum pasal 1 angka (7) menyebutkan bahwa penyelenggara pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilu, yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu. Ketiga lembaga tersebut memiliki tugas, wewenang dan kewajiban masing-masing. Banyak masalah yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemilu. Dengan keahlian masing-masing lembaga tersebut diharapkan penyelenggara pemilu mampu memberikan solusi terkait ketentuan hukum pemilu atau masalah teknis. KPU adalah lembaga penyelenggara negara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan pemilu. KPU memiliki wewenang untuk menetapkan aturan KPU, aturan tersebut tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Peraturan KPU itu sendiri merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan, yakni 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.

Peraturan KPU adalah pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Berdasarkan teori perundang-undangan bahwa hukum itu adalah sah apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya serta bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, sehingga dalam hal ini norma yang lebih rendah dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi, dan hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hierarki.³⁹ Setiap jenis peraturan perundang-undangan mempunyai materi muatan tersendiri yang biasanya didasarkan pada peraturan perundang-undangan di atasnya. Dalam membentuk aturan perundang-undangan perlu diperhatikan landasan yuridis

³⁷ Moh. Mahfud MD, *Hukum Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, 1999, hlm. 227-228.

³⁸ Penjelasan atas Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengunduran Diri Kepala Daerah, Wakil Kepala Daerah, Dan Pegawai Negeri Yang Akan Menjadi Bakal Calon Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, Dan DPRD Kabupaten/Kota, Serta Pelaksanaan Cuti Pejabat Negara Dalam Kampanye Pemilu.

³⁹ *Ibid.*

yang jelas. Materi muatan di dalam undang-undang yang dibentuk tidak boleh bertentangan satu dengan lainnya.⁴⁰ Inilah yang dimaksud sebagai sistem hierarki norma hukum atau perundang-undangan.

Penggunaan fasilitas negara dalam melaksanakan kegiatan pemilihan umum yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) berdasarkan Pasal 304 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang menyebutkan pada

ayat (1): “Dalam melaksanakan kampanye, presiden dan wakil presiden, pejabat negara, pejabat daerah dilarang menggunakan fasilitas negara”. Dilanjutkan pada

ayat (2): “Fasilitas negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa: a. Sarana mobilitas, seperti kendaraan dinas meliputi kendaraan dinas pejabat negara dan kendaraan dinas pegawai, serta alat transportasi dinas lainnya; b. Gedung kantor, rumah dinas, rumah jabatan milik pemerintah, milik pemerintah provinsi, milik pemerintah kabupaten/kota, kecuali daerah terpencil yang pelaksanaannya harus dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip keadilan; c. Sarana perkantoran, radio daerah dan sandi/telekomunikasi milik pemerintah provinsi/kabupaten/kota, dan peralatan lainnya; d. Fasilitas lainnya yang dibiayai oleh APBN atau APBD.”⁴¹

Dalam pasal tersebut menjelaskan bahwa peserta pemilu dilarang menggunakan fasilitas negara pada saat kampanye. Untuk menghindari adanya penggunaan fasilitas negara bagi calon petahana, maka undang-undang juga mengatur tentang kewajiban cuti bagi pejabat negara maupun pejabat daerah. Pasal 281 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 secara jelas menyebutkan kampanye pemilu yang mengikut sertakan presiden, wakil presiden, menteri, gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, dan wakil walikota harus cuti diluar tanggungan.

2. Pembatasan Penggunaan Fasilitas Negara Oleh Calon Presiden Petahana

Calon presiden petahana adalah sebutan bagi seorang presiden yang mencalonkan kembali pada pemilihan presiden. Presiden dipilih melalui pemilihan umum dan kedudukan presiden dan wakil presiden memiliki hak dapat mencalonkankembali apabila presiden tersebut baru menjabat satu kali masa jabatan sebagaimana terdapat di dalam UUD 1945 perubahan pertama yang terdapat pada Pasal 7:

“Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.”⁴²

Sehingga dalam hal ini, calon presiden petahana memiliki dua hak yaitu sebagai seorang presiden sekaligus sebagai peserta dalam pemilihan umum. Sebagai seorang presiden, calon presiden petahana berhak memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggaraan negara dan juga harus mampu memperhatikan pelaksanaan tugas dan kewajibannya. Sedangkan sebagai peserta pemilu, sesuai dengan Pasal 299 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 calon presiden petahana juga memiliki hak untuk melakukan kampanye sama seperti peserta pemilu lainnya. Dimana kampanye merupakan sarana untuk menyatakan visi, misi, dan program yang akan dijanjikan. Dalam melaksanakan kampanye setiap peserta pemilu dilarang menggunakan fasilitas negara yang berdasarkan asas pemilihan umum.

Pada saat ini, pembatasan penggunaan fasilitas negara oleh calon peserta pemilu pada pemilihan presiden diatur di dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Berdasarkan Pasal 304 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 menjelaskan bahwa:

Ayat (1): “Dalam melaksanakan kampanye, presiden dan wakil presiden, pejabat negara, pejabat daerah dilarang menggunakan fasilitas negara.” Dilanjutkan pada

ayat (2): “Fasilitas negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa: a. Sarana mobilitas, seperti kendaraan dinas meliputi kendaraan dinas pejabat negara dan

⁴⁰ Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Op. cit.*

⁴¹ Pasal 304 Ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

⁴² Pasal 7 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

kendaraan dinas pegawai, serta alat transportasi dinas lainnya; b. Gedung kantor, rumah dinas, rumah jabatan milik pemerintah, milik pemerintah provinsi, milik pemerintah kabupaten/kota, kecuali daerah terpencil yang pelaksanaannya harus dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip keadilan; c. Sarana perkantoran, radio daerah dan sandi/telekomunikasi milik pemerintah provinsi/kabupaten/kota, dan peralatan lainnya; d. Fasilitas lainnya yang dibiayai oleh APBN atau APBD.”⁴³

Maka dalam hal ini, tidak ada satupun fasilitas negara dapat digunakan oleh peserta pemilu. Selain fasilitas negara yang tidak boleh digunakan ketika kampanye, ada beberapa pengecualian fasilitas negara yang boleh digunakan oleh presiden yang mencalonkan kembali untuk berkampanye seperti yang terdapat pada Pasal 305 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017

ayat (1): “Penggunaan fasilitas negara yang melekat pada jabatan presiden dan wakil presiden menyangkut pengamanan, kesehatan, dan protokoler dilakukan sesuai dengan kondisi lapangan secara profesional dan proposional.”

Ayat (2): “Dalam hal presiden dan wakil presiden menjadi calon presiden atau calon wakil presiden, fasilitas negara yang melekat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tetap diberikan sebagai presiden dan wakil presiden”.⁴⁴

Bagi calon petahana untuk menghindari penggunaan fasilitas negara maka calon petahana diharuskan cuti. Cuti merupakan salah satu instrumen administratif pemilu untuk membatasi penggunaan fasilitas negara bagi pejabat Negara yang menjadi peserta dalam pemilu. Pada Pasal 281 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, secara jelas menyebutkan kampanye pemilu yang mengikutsertakan presiden, wakil presiden, menteri, gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, dan wakil walikota harus memenuhi ketentuan:⁴⁵

- a. Tidak menggunakan fasilitas dalam jabatannya kecuali fasilitas pengamanan sebagaimana diatur didalam undang-undang; dan
- b. Menjalani cuti diluar tanggungan.

Didalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-XVII/2019 atas permohonan Pasal 299 ayat (1) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Mahkamah mempertimbangkan bahwa hak cuti yang dimiliki calon presiden petahana sepenuhnya tergantung oleh calon presiden petahana apakah hak tersebut akan digunakan atau tidak.⁴⁶ Maka dalam hal ini, calon presiden petahana tidak diberikan kewajiban untuk cuti. Didalam Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2018 Pasal 21 juga menjelaskan bahwa pelaksanaan cuti presiden dan wakil presiden dalam rangka kampanye pemilu presiden dan wakil presiden dilakukan berdasarkan kesepakatan antara presiden dan wakil presiden sesuai dengan jadwal kampanye pemilu yang telah ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum.

Instrumen administratif pembatasan penggunaan fasilitas negara bagi pejabat pemerintah selain calon presiden petahana pada pemilihan umum sudah diatur secara jelas, baik itu bagi peserta petahana maupun peserta lainnya, namun instrumen administratif pembatasan penggunaan fasilitas negara bagi presiden yang mencalonkan kembali tidaklah sama dengan pejabat pemerintahan lainnya yang mencalonkan kembali menjadi peserta dalam pemilihan umum. Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-XVII/2019 menjelaskan bahwa calon presiden petahana selaku presiden yang memiliki jabatan yang tidak bisa dilepaskan darinya tidak diwajibkan untuk mengambil cuti.

Namun walaupun demikian, Mahkamah Konstitusi menyatakan agar diberlakukannya pembatasan kepada calon presiden petahana dalam kampanye sehingga tidak menyalahgunakan kedudukannya sebagai petahana karena ada hal-hal yang melekat di diri presiden sesuai dengan Pasal 305 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017,

⁴³ Pasal 304 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

⁴⁴ *Ibid*, Pasal 305 ayat (1).

⁴⁵ Pasal 281 Undang-undang Nomor 27 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

⁴⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-XVII/2019

dimana hal ini tidak bisa dilepaskan dari diri calon presiden. Maka dalam hal ini perlu adanya instrumen administratif yang lebih efektif dan jelas yang mampu memberi pembatasan terhadap penggunaan fasilitas negara oleh calon presiden petahana, karena pada dasarnya pemilu harus adil, hal ini meliputi perlakuan yang sama terhadap peserta pemilu dan pemilih, tanpa ada pengistimewaan ataupun diskriminasi terhadap peserta dan pemilih tertentu. Penyelenggara pemilu harus memastikan keadilan bagi semua pihak selama proses pemilihan umum.

Peraturan KPU yang merupakan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yaitu di dalam peraturan KPU Nomor 23 Tahun 2018 tentang Kampanye Pemilihan Umum tidak ada menjelaskan secara eksplisit seperti apakah fasilitas pengamanan, kesehatan, dan protokoler yang dimaksud yang melekat didiri calon presiden petahana.

B. Gagasan Ideal Penggunaan Fasilitas Negara Oleh Calon Presiden Petahana Dikaitkan Dengan Upaya Pemilihan Umum Yang Demokratis

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan secara tegas bahwa Negara Indonesia menganut paham demokrasi yang artinya kekuasaan atau kedaulatan berada ditangan rakyat. Hal ini tercermin dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa: “Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.⁴⁷

Sejalan dengan hal ini, pemilihan umum merupakan salah satu sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang sangat prinsipil, serta keharusan bagi pemerintah untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan pemilihan umum sesuai dengan pemilu yang demokratis. Pemilihan umum di Indonesia telah diatur oleh Konstitusi Negara Republik Indonesia yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22E yang berbunyi: “Pemilu dilaksanakan lima tahun

sekali secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”.⁴⁸

Pemilihan umum, demokrasi, kedaulatan rakyat, dan negara hukum merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Menurut Adnan Buyung Nasution, ada tiga karakteristik penting bentuk Negara demokrasi konstitusional, yakni:⁴⁹

1. Ada kemerdekaan politik dari rakyatnya yang meliputi kemerdekaan berfikir, berpendapa, berkumpul, dan berorganisasi.
2. Ada pembatasan kekuasaan. Artinya kekuasaan penyelenggara Negara (penguasa) itu harus dibatasi dengan berbagai caea dan mekanisme pembatasan kekuasaan berupa pemisahan kekuasaan, *check and balances*, dan kontrol. Sehingga kekuasaan harus diawasi setiap saat dan dapat dimintai pertanggungjawabannya apabila terjadi penyelewengan kekuasaan oleh penguasa,
3. Ada jaminan HAM. Suatu negara yang rakyatnya merdeka, rakyatlah yang mempunyai hak kontrol terhadap kekuasaan Negara, masih memerlukan adanya jaminan HAM didalam Undang-Undang Dasar. Dengan adanya jaminan HAM, maka kriteria obyektif penyelenggaraan kekuasaan dan penguasa tidak dapat bertindak sewenang-wenang menindas rakyatnya.

Dengan demikian dari uraian yang telah dikemukakan diatas terlihat hubungan yang sinergis antara demokrasi dan kedaulatan rakyat. Dimana, kedaulatan rakyat dimaksudkan rakyat merdeka untuk menyampaikan haknya kepada penguasa sebagai fungsi kontrol terhadap kekuasaan rakyat.

Pemilihan umum merupakan bagian dari demokrasi dan kedaulatan rakyat. Pemilihan umum harus diperhatikan setiap pemerintah negara yang beradab, demokratis, dan berkedaulatan rakyat. Oleh karena itu, setiap negara yang menganggap dirinya beradab harus menjamin perlindungan hak-hak asasi manusia didalam konstitusinya. Pelaksanaan pemilu memberikan harapan bagi rakyat dengan lahirnya seorang pemimpin yang mampu mensejahterakan dan membahagiakan

⁴⁸Pasal 22E Undang-Undang 1945

⁴⁹ Adnan Buyung Nasution, *Demokrasi Konstitusional*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2011, hlm. 146.

⁴⁷Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945

rakyat dengan beberapa kebijakan yang dibuatnya.

Prinsip demokrasi dan keadilan di dalam pemilu adalah keterlibatan masyarakat merupakan hal yang mutlak. Hak masyarakat sangat mendasar dan asasi sifatnya. Hal ini sesuai sebagaimana dimuat dalam *Universal Declaration of Human Right 1948* yang telah dijamin juga dalam konvenan dan turunannya, terlebih dalam *convenan of civil and political rights and on economic, cultural and social rights* atau yang lumrah di sebut dengan *international bill of human rights*. Demi terjaminnya tegaknya sistem demokrasi dan tegaknya keadilan, serta HAM, maka keberadaan negara hukum adalah mutlak. Konstitusi baru ideal jika ada jaminan kebebasan HAM, perumusan dan pembatasan terhadap kekuasaan pemerintah, serta kontrol yang kuat terhadap pelaksanaan kekuasaan pemerintah itu sendiri.⁵⁰ Dengan dicantumkan hak dasar dalam pelaksanaan pemilu, maka berlaku pula prinsip-prinsip integritas pemilu yang mensyaratkan adanya pemantauan masyarakat yang independen.

Pemilu yang demokratis adalah pemilihan umum yang mampu memberikan keadilan untuk setiap orang, salah satunya adalah adanya pembatasan penggunaan fasilitas negara untuk mencapai prinsip-prinsip pemilu yang telah dijelaskan didalam Undang-Undang Dasar. Pembatasan penggunaan fasilitas negara ini dimaksudkan agar setiap orang yang ikut serta di dalam pemilihan umum tidak memanfaatkan fasilitas negara untuk berkampanye, karena pada dasarnya penggunaan fasilitas Negara pada pemilu bertentangan dengan undang-undang pemilu.

Adapun permasalahan yang timbul adalah penggunaan fasilitas negara oleh calon presiden petahana yang mana transportasi dan mobilitas lainnya yang harusnya tidak boleh digunakan oleh presiden petahana dalam berkampanye yang berdasarkan pada pasal 304 tersebut tetap di gunakan,⁵¹ sebagai contoh dalam hal penggunaan pesawat kepresidenan yang dilakukan oleh calon presiden petahana

dalam pergi kewilayah-wilayah seluruh Indonesia dalam mengunjungi tempat kampanye,⁵² ini jelas tidak sesuai dengan Pasal 304 ayat (2) pada butir pertama yang mana fasilitas negara yang tidak boleh digunakan yaitu sarana mobilitas, seperti kendaraan dinas meliputi kendaraan dinas pejabat negara dan kendaraan dinas pegawai, serta alat transportasi dinas lainnya.⁵³ Ketentuan tersebut sangat jelas, tegas dan tidak multitafsir. Dengan begitu apapun fasilitas yang melekat pada jabatan seorang pejabat negara, termasuk calon presiden petahana sama sekali tidak diperkenankan untuk digunakan berkampanye.

Berdasarkan teori konstitusi bahwa tujuan dibentuknya konstitusi, dalam pandangan C.F. Strong adalah untuk membatasi tindakan sewenang-wenang pemerintah, menjamin hak-hak yang diperintah, dan menentukan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat.⁵⁴ Semua konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri memang pada intinya harus diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya agar tidak terjadi *ebuse of power*. Maka dalam hal tersebut sangat jelas bahwa konstitusi tidak memberikan celah bagi pemerintah termasuk calon presiden petahana untuk menyalahgunakan kekuasaannya.

Dalam kasus diatas penulis dapat menyimpulkan bahwa belum ada instrumen administratif yang mampu memberikan pembatasan penggunaan fasilitas negara bagi calon presiden petahana. Maka dalam hal pembatasan penggunaan fasilitas negara oleh calon presiden petahana diperlukan lah instrumen administratif, yaitu :

1. KPU membuat aturan yang rinci dan limitatif mengenai batasan penggunaan fasilitas negara oleh calon presiden petahana. Misalnya, jika calon presiden petahana menggunakan pesawat kepresidenan atau mobil kepresidenan ketika hendak melaksanakan kewajibannya sekaligus

⁵²<https://www.google.com.sg/amp/s/amp.kompas.com/nasional/read/2018/09/26/17313251/bawaslu-kpu-dpr-akan-bahas-penggunaan-pesawat-kepresidenan-untuk-kampanye> diakses, tanggal. 21 Januari 2020

⁵³<https://pontianak.tribunnews.com/amp//2018/04/10/capres-tak-layak-kampanye-gunakan-pesawat-kepresidenan-fadli-zon-janjinya-mau-naik-kelas-ekonomi?page=1>, diakses, tanggal 21 januari 2020

⁵⁴Ahsin Thohari, *Loc. cit.*

⁵⁰ Arif Zulkifli DKK, *100 tahun sang pendekar keadilan*, PT. Gramedia, jakarta, 2013, hlm. 52

⁵¹<https://pemilu.antarnews.com/berita/809777/kpu-harus-aturn-penggunaan-fasilitas-negara-oleh-capres-petahana>, diakses, tanggal, 21 januari 2020

melaksanakan haknya sebagai calon presiden petahana, apakah termasuk penggunaan fasilitas negara atau tidak. Karena disisi lain merupakan fasilitas negara dan disisi lain bisa dikatakan sebagai fasilitas keamanan seorang presiden. Maka hal tersebut harus diatur secara tegas oleh KPU.

2. BAWASLU harus mampu mengawasi calon presiden petahana dalam menyesuaikan waktu ketika seorang presiden sedang melaksanakan kewajibannya dengan waktu saat melaksanakan kampanye sebagai hak seorang calon presiden petahana. Sehingga dalam hal ini, kegiatan seorang presiden dalam menjalankan pemerintahan tidak bercampur aduk dengan kegiatan kampanye selaku calon presiden petahana.
3. KPU dan Bawaslu harus mampu memberikan keadilan bagi setiap peserta pemilu dan tidak boleh membeda-bedakan peserta pemilu, dan mampu menciptakan pemilihan umum yang demokratis yang sesuai dengan asas-asas pemilu, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Instrumen administratif pembatasan penggunaan fasilitas negara oleh calon presiden petahana dikaitkan dengan upaya pemilihan umum yang demokratis, bahwa instrumen administratif pembatasan penggunaan fasilitas negara oleh calon presiden yang ada belum mampu memberikan pembatasan terhadap penggunaan fasilitas negara kepada calon presiden petahana untuk mewujudkan pemilu yang demokratis yang berdasarkan pada asas-asas pemilu yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-XVII/2019 menjelaskan bahwa calon presiden petahana selaku presiden yang memiliki jabatan yang tidak bisa dilepaskan darinya tidak diwajibkan untuk mengambil cuti.
2. Gagasan ideal penggunaan fasilitas negara oleh calon presiden petahana berdasarkan asas-asas pemilu yang demokratis adalah pertama, KPU membuat aturan yang rinci dan limitatif mengenai batasan penggunaan fasilitas negara

oleh calon presiden petahana. Misalnya, jika calon presiden petahana menggunakan pesawat kepresidenan atau mobil kepresidenan ketika hendak melaksanakan kewajibannya sekaligus melaksanakan haknya sebagai calon presiden petahana, apakah termasuk penggunaan fasilitas negara atau tidak. Karena disisi lain merupakan fasilitas negara dan disisi lain bisa dikatakan sebagai fasilitas keamanan seorang presiden. Maka hal tersebut harus diatur secara tegas oleh KPU. Kedua, BAWASLU harus mampu mengawasi calon presiden petahana dalam menyesuaikan waktu ketika seorang presiden sedang melaksanakan kewajibannya dengan waktu saat melaksanakan kampanye sebagai hak seorang calon presiden petahana. Sehingga dalam hal ini, kegiatan seorang presiden dalam menjalankan pemerintahan tidak bercampur aduk dengan kegiatan kampanye selaku calon presiden petahana. Ketiga, KPU dan Bawaslu harus mampu memberikan keadilan bagi setiap peserta pemilu dan tidak boleh membeda-bedakan peserta pemilu, dan mampu menciptakan pemilihan umum yang demokratis yang sesuai dengan asas-asas pemilu.

B. Saran

1. Diharapkan Pemerintah memperjelas instrumen administratif pembatasan penggunaan fasilitas negara oleh calon presiden petahana yang mengatur hal-hal tentang penggunaan fasilitas negara oleh calon presiden petahana sehingga pihak penyelenggara pemilu dapat maksimal dalam menangani penggunaan fasilitas negara oleh calon presiden petahana. Terhadap penyelenggara pemilu sebaiknya lebih teliti dalam mengatur dan menangani tentang penggunaan fasilitas Negara oleh calon presiden petahana pada saat berkampanye.
2. Kepada pakar Hukum Tata Negara diharapkan dapat memberikan ide, gagasan, dan inovasi-inovasi untuk hukum yang lebih baik, terutama gagasan pembatasan penggunaan fasilitas negara oleh calon presiden petahana, agar dikemudian hari dapat menciptakan hukum yang lebih baik lagi.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Ashshofa, Burhanuddin, 2004, *Metode Penelitian Hukum*, Renika Cipta, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2017, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Press, Jakarta.
- Azed, Abdul Bari Dan Makmur Amir, 2013, *Pemilu Dan Partai Politik Di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Azra, Azumardi, 2005, *Demokrasi Hak Asasi Manusia Dan Masyarakat Madani*, Prenada Media, Jakarta.
- Bagus, Lorens, 1986, *Kamus Filsafat*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Budiardjo, Miriam, 2009, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Fahmi, Khairul, 2016, *Pemilihan Umum Dalam Transisi Demokrasi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Fuady, Munir, 2010, *Konsep Negara Demokrasi*, Revita aditama, Bandung.
- Gaffar, Janedjri M, 2006, *Demokrasi Dan Pemilu Di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta.
- HR, Ridwan, 2014, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- H.R, Ridwan, 2016, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Indrati S, Maria Farida, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan)*, Penerbit PT Karnisius, Jakarta.
- Jurdi, Fajlurrahman, 2018, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana, Jakarta.
- JR, Powell , G. Bingham, 2000, *Elections As Instruments Of Democracy (Majoritarian And Proportional Visions)*, Yale University Press, New Haven.
- Kurnia, Titon Selamat, et. al., 2013, *Pendidikan Hukum, Ilmu Hukum dan penelitian Hukum di Indonesia Sebuah Reorientasi*, Pustaka Pelajar, Jakarta.
- Kusnardi, Moh. Dan Harmailly Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- _____, 2012, *Pedoman Penulisan Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Riau, Pekanbaru.
- Ma'shum, Saifullah, 2001, *KPU & Kontroversi Pemilu 1999 [General Election Commission and Controversy of the 1999 General Elections]*, Pustaka Indonesia Satu, Jakarta.
- Mahfud MD, Moh, 1999, *Hukum Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media.
- Santoso, Topo Dan Ida Budhiati, 2019, *Pemilu Indonesia (Kelembagaan, Pelaksanaan, Dan Pengawasan)*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Sardiman, 2006, *Sejarah*, Yudhistira ghalia, Jakarta.
- Soehino, 2002, *ilmu Negara*, liberty, Yogyakarta.
- Sunarso dan Anis Kusumawardani, 2008, *Pendidikan Kewarganegaraan Untuk SD Dan MI Kelas VI*, Cv Grahadi, Jakarta.
- Syarifin, Pipindan Dedah Jubaedah, 2012, *Ilmu Perundang-Undangan*, Pustaka Setia, Bandung.
- Thohari, Ahsin, 2016, *Hak Konstitusional dalam Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Gelora Aksara Pratama, Jakarta.
- Tutik, Titik Triwulan, 2011, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana.
- Widyastuti, Hening Budhi Dan Ferry Indratno, 2008, *Ayo Belajar Pendidikan*

Kewarganegaraan Untuk Sd/Mi Kelas VI,
Pt. Pustaka Insan Mandiri, Jakarta.

Zulkifli, Arif DKK, 2013, *100 tahun sang pendekar keadilan*, PT. Gramedia, Jakarta.

B. Kamus/Jurnal/Skripsi

A. Hamid.S Attamimi, 1990 “Peranan Keputusan Depdiknas RI, 2007, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.

Gregory Tardi, 2014, “The Democracy Manifesto”, *Journal of Parliamentary and Political Law*, Thomson Reuters Canada Limited, Edisi November. diakses melalui https://1.next.westlaw.com/Document/tanggal_pada_09_Januari_2020

Hannah Arendt, 2010, “Leiden Journal of International Law”, *Cambridge University Press*, Jurnal Westlaw, diakses melalui https://1.next.westlaw.com/Document/diakses_pada_tanggal_9_Januari_2020

Mexasai Indra, 2011, “Urgensi Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar Oleh Mahkamah Konstitusi Melalui Mekanisme Judicial Review”, *Jurnal Konstitusi*, Fakultas Hukum Universitas Riau, Vol. 4, No.1.

Prinater Jaya Hairi, 2018, “Peraturan KPU No.20 Tahun 2018 Dalam Perspektif Hierarki Norma Hukum”, *Bidang Hukum Info Singkat*, PUSLIT BKD, Vol. 10, No. 13, Juli.

Sudarsono, 2000, *Kamus Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta.

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182)

Peraturan Pemerintah No.13 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Pengunduran Diri Kepala Daerah, Wakil Kepala Daerah, Dan Pegawai Negeri

Yang Akan Menjadi Bakal Calon Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, Dan DPRD Kabupaten/Kota, Serta Pelaksanaan Cuti Pejabat Negara Dalam Kampanye Pemilu.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-XVII/2019

D. Website

<https://pemilu.antarnews.com/berita/809777/kpu-harus-atur-penggunaan-fasilitas-negara-oleh-capres-petahana>, diakses, tanggal, 21 Januari 2020

<https://pontianak.tribunnews.com/amp//2018/04/10/capres-tak-layak-kampanye-gunakan-pesawat-kepresidenan-fadli-zon-janjinya-mau-naik-kelas-ekonomi?page=1>, diakses, tanggal, 21 Januari 2020

<https://www.google.com.sg/amp/s/amp.kompas.com/nasional/read/2018/09/26/17313251/bawaslu-kpu-dpr-akan-bahas-penggunaan-pesawat-kepresidenan-untuk-kampanye> diakses, tanggal, 21 Januari 2020

<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/petahana>, diakses, tanggal, 27 Februari 2020

http://badanbahasa.kemdikbud.go.id/lamanbahasa/petunjuk_praktis/357 diakses, tanggal, 5 Maret 2020.