



**MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN  
PERKARA NOMOR 17/PUU-VI/2008**

**TENTANG**

**INKONSTITUSIONALITAS SYARAT PENGUNDURAN DIRI DARI  
JABATAN BAGI CALON "INCUMBENT" PESERTA PEMILU  
KEPALA DAERAH**

- Pemohon** : Drs. H. Sjachroedin Zp, S.H.
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 32/2004) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 12/2008).
- Pokok Perkara** :
- Pasal 233 ayat (2) UU 32/2004 mengenai kepala daerah yang berakhir masa jabatannya pada bulan Januari 2009 sampai dengan bulan Juli 2009, akan diselenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung pada bulan Desember 2008.
  - Pasal 58 huruf q UU 12/2008 mengenai syarat pengunduran diri sejak pendaftaran pemilihan kepala daerah, bagi calon kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah *incumbent*. bertentangan dengan
    - Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 mengenai bersamaan kedudukan segala warga negara dalam hukum dan pemerintahan dan kewajiban menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya;
    - Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 mengenai hak setiap orang atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
- Amar Putusan** : Menyatakan permohonan Pemohon dikabulkan untuk sebagian.
- Tanggal Putusan** : Jumat, 1 Agustus 2008.

**Ikhtisar Putusan :**

Pemohon Drs. H. Sjachroedin Zp, S.H. adalah warga negara Indonesia yang menjabat sebagai Gubernur Lampung Periode 2004-2009. Pemohon menyatakan bahwa berlakunya Pasal 233 ayat (2) UU 32/2004 mengakibatkan Pemohon tidak dapat menjalankan tugas/wewenang, kewajiban, dan kedudukannya sebagai Gubernur Lampung selama 5 (lima) tahun dan jabatan Pemohon secara apriori telah dirampas sebelum masa jabatan Pemohon berakhir hanya dikarenakan Pemohon mencalonkan diri sebagai Gubernur untuk periode berikutnya.

Pemohon juga beranggapan bahwa rumusan Pasal 58 huruf q UU 12/2008 menimbulkan perlakuan yang tidak sama dengan pejabat negara yang lainnya, sehingga bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Substansi batang tubuh Pasal 58 huruf q mengatur bahwa kepala daerah/wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatannya (*incumbent*) mengundurkan diri sejak pendaftaran, sedangkan terhadap "pejabat negara" lainnya yang bukan *incumbent* berbeda pengaturannya dalam UU 12/2008.

Dalam Penjelasan Pasal 58 huruf q, antara lain disebutkan "Pengunduran diri Gubernur dan wakil Gubernur dibuktikan dengan menyerahkan surat pernyataan pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali disertai dengan surat persetujuan Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden, sedangkan keputusan Presiden tentang pemberhentian yang bersangkutan sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah disampaikan kepada KPU Propinsi selambat-lambatnya pada saat ditetapkan sebagai calon Gubernur dan wakil Gubernur...."

Menurut Pemohon rumusan penjelasan Pasal 58 huruf q terutama anak kalimat "yang tidak dapat ditarik kembali" telah menimbulkan norma baru yang mempertegas Pasal 58 huruf q, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan menghilangkan hak konstitusional Pemohon selaku Gubernur. Ketentuan tersebut dianggap merampas hak asasi Pemohon sebagai Gubernur karena Pemohon sebagai calon *incumbent* telah kehilangan jabatannya sebagai Gubernur sejak pendaftaran sebagai calon kepala daerah. Selain itu, ketentuan Pasal 58 huruf q dan penjelasannya sepanjang anak kalimat "tidak dapat ditarik lagi" bertentangan dengan asas *uniformity* yang mengharuskan perlakuan sama bagi setiap orang.

Berdasarkan Pasal 58 huruf q serta penjelasan Pasal 58 huruf q sepanjang anak kalimat "yang tidak dapat ditarik kembali" UU 12/2008, dalam Pilkada Lampung, maka Pemohon akan kehilangan haknya sebagai Gubernur Lampung sebelum masa jabatan berakhir. Jabatan Pemohon sebagai Gubernur baru akan berakhir pada 2 Juni 2009 tetapi oleh karena ketentuan Pasal 58 huruf q UU Nomor 12 Tahun 2008, maka Pemohon sudah harus mengundurkan diri pada tanggal 28 Mei 2008 ketika didaftarkan sebagai pasangan calon Gubernur Lampung oleh Pengurus Daerah Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) Provinsi Lampung.

Pemohon mendalilkan kedua pasal tersebut, dan penjelasannya, bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Pemohon mengajukan petitum agar Mahkamah (i) Menyatakan bahwa Pemohon adalah Pemohon yang beritikad baik dan memiliki *legal standing*; (ii) Menyatakan menerima serta mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya; (iii) Menyatakan Pasal 233 ayat (2) UU 32/2004 bertentangan dengan UUD 1945; dan (iv) Menyatakan Pasal 233 ayat (2) UU 32/2004 batal demi hukum dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; (v) Menyatakan Pasal 58 huruf q UU 12/2008 bertentangan dengan UUD 1945; (vi) Menyatakan bahwa Pasal 58 huruf q UU 12/2008 batal demi hukum dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; (vii) Memulihkan harkat dan martabat serta kedudukan Pemohon sebagai Gubernur Lampung periode 2004-2009.

Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD. Permohonan *a quo* adalah mengenai pengujian UU 32/2004 dan UU 12/2008 terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*.

Pasal 51 ayat (1) beserta Penjelasan UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang, yaitu (a) perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama); (b) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; (c) badan hukum publik atau privat; atau (d) lembaga negara.

Sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 hingga saat ini, Mahkamah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu (a) ada hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945; (b) hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian; (c) kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut bersifat spesifik (khusus) dan aktual, atau setidaknya bersifat potensial yang berdasarkan penalaran yang wajar dipastikan akan terjadi; (d) ada hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian yang dimaksud dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian; dan (e) adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Pemohon adalah warga negara Indonesia dan dilantik sebagai Gubernur Lampung Periode 2004-2009 pada tanggal 2 Juni 2004 yang berakhir masa jabatannya pada tanggal 2 Juni 2009 berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 71/M Tahun 2004. Dengan demikian, Pemohon memenuhi kedudukan sebagai perorangan warga negara Indonesia sebagaimana dimaksud oleh Pasal 51 ayat (1) UU MK.

Pasal yang dimohonkan untuk diuji oleh Pemohon menyebabkan Pemohon sebagai Gubernur Provinsi Lampung tidak dapat memegang masa jabatan penuh lima tahun sebagaimana ditentukan dalam Pasal 110 ayat (3) UU 32/2004, sehingga seharusnya jabatannya baru berakhir pada tanggal 2 Juni 2009. Dengan demikian, apabila tidak ada ketentuan Pasal 233 ayat (2) UU 32/2004 *juncto* Pasal 58 huruf q UU 12/2008, maka hak Pemohon untuk memegang jabatan Gubernur Provinsi Lampung yang dijamin oleh Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 sampai tanggal 2 Juni 2009 tidak akan dirugikan. Oleh karena itu, Mahkamah berpendapat Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan Permohonan *a quo*, sehingga Mahkamah harus mempertimbangkan pokok permohonan lebih lanjut.

Terhadap permohonan tentang Pasal 233 ayat (2) UU 32/2004, Mahkamah perlu mengetahui maksud diadakannya pasal *a quo*. Dari rumusan pasal *a quo* terdapat tiga kemungkinan maksud pengaturan oleh pembentuk undang-undang, yakni (a) Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah karena adanya perubahan undang-undang; (b) Masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah karena adanya perubahan; (c) Pemilihan kepala daerah di daerah-daerah yang kepala daerahnya berakhir masa jabatan sebagaimana disebut pada ayat (1) dan ayat (2) pasal *a quo*.

Dengan diundangkannya UU 32/2004 tanggal 15 Oktober 2004 maka sejak saat itu undang-undang ini berlaku. Dengan demikian tentunya pemilihan menurut undang-undang baru ini akan diberlakukan di daerah-daerah yang kepala daerahnya telah habis masa jabatannya. UU 32/2004 tidak bermaksud untuk mengadakan pemilihan secara serentak di semua daerah sesuai dengan undang-undang yang baru. Artinya, pelaksanaan pemilihan langsung disesuaikan dengan jadwal berakhirnya masa jabatan kepala daerah dari suatu daerah tertentu.

Dengan demikian, yang menjadi objek pengaturan dari aturan peralihan seharusnya adalah daerah dan bukan kepala daerah. Pasal 233 ayat (1) dan ayat (2) seharusnya diawali dengan, "Daerah yang kepala daerahnya berakhir..." Rumusan UU 32/2004 dimulai dengan "Kepala Daerah" dan seterusnya, sehingga yang menjadi objek pengaturan seolah-olah kepala daerah, padahal pemilihan kepala daerah di daerah-daerah tertentu bukan semua daerah.

Materi yang dimuat dalam ayat (1) pasal *a quo* sebenarnya menyangkut penerapan cara pemilihan kepala daerah yang diatur dalam undang-undang yang baru. Dengan diundangkannya UU 32/2004 pada tanggal 15 Oktober 2004, jelas undang-undang ini berlaku bagi daerah-daerah yang masa jabatan kepala daerahnya berakhir pada saat atau setelah undang-undang ini diundangkan.

Namun, Pasal 233 ayat (1) menetapkan bulan Juni 2005 sebagai awal pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah secara langsung. Rumusan ayat (2) pasal *a quo* merencanakan tiga hal sebagaimana disebut di atas. Yang seharusnya diatur adalah daerah-daerah yang kepala daerahnya berakhir masa jabatannya pada bulan Januari 2009 sampai dengan bulan Juli 2009, tetapi karena diawali dengan kata-kata "Kepala Daerah" maka konsekuensinya yang diatur adalah kepala daerahnya.

Dengan dirumuskan “diselenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini pada bulan Desember 2008” menimbulkan persoalan mengenai kejelasan maksud kalimat demikian. Mahkamah berpendapat bahwa maksud dari klausula ini adalah untuk menetapkan waktu pelaksanaan pemilihan kepala daerah dari daerah-daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tersebut untuk dilakukan lebih awal dari jadwal yang seharusnya.

Adanya perubahan sistem pemilihan dari undang-undang sebelumnya menyebabkan tata cara pemilihan kepala daerah menurut undang-undang yang barulah yang akan digunakan yaitu pemilihan secara langsung.

Kata “pemilihan secara langsung” pada ayat (2) ini bukanlah dasar hukum dilaksanakannya pemilihan secara langsung di daerah-daerah yang disebutkan. Artinya, daerah-daerah tersebut menyelenggarakan pemilihan langsung bukan karena adanya ayat (2), melainkan sebagai akibat diubahnya sistem pemilihan dari undang-undang sebelumnya.

Dengan demikian, “pemilihan secara langsung” dalam Pasal 233 ayat (2) ini bukan merupakan substansi pokok yang diatur dalam aturan peralihan Pasal 233 ayat (2) UU 32/2004. Ketentuan ayat (2) juga tidak mengatur tentang jabatan kepala daerah karena ayat (2) ini hanya mengatur tentang pelaksanaan pemilihan kepada daerah. Pasal 233 ayat (2) ini tidak menentukan bahwa karena pemilihan kepala daerah di daerah-daerah yang dimaksud oleh ayat (2) tersebut diselenggarakan lebih awal maka jabatan kepala daerah yang akan digantikan menjadi lebih singkat yaitu akan berakhir dengan serta-merta setelah terpilihnya kepala daerah yang baru. Dengan demikian, masa jabatan kepala daerah bukan substansi pokok dari ayat (2) Pasal 233 Undang-Undang *a quo*.

Ketentuan Pasal 233 ayat (2) UU 32/2004 yang dimohonkan pengujian oleh Pemohon yang berbunyi, “Kepala Daerah yang berakhir masa jabatannya pada bulan Januari 2009 sampai dengan bulan Juli 2009 diselenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini pada bulan Desember 2008” ternyata telah mengalami perubahan dengan berlakunya Pasal 233 ayat (2) UU 12/2008 yang berbunyi “Pemungutan suara dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada bulan November 2008 sampai dengan bulan Juli 2009 diselenggarakan berdasarkan undang-undang ini paling lama pada bulan Oktober 2008”. Dengan demikian permohonan Pemohon tidak relevan untuk dipertimbangkan karena Pasal 233 ayat (2) UU 32/2004 sudah tidak berlaku lagi. Oleh karena itu, permohonan pengujian terhadap Pasal 233 ayat (2) UU 32/2004 tidak memenuhi syarat sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 51 UU MK.

UU 32/2004 telah diubah berdasarkan UU 12/2008, di mana ayat (1) dari Pasal 233 UU 32/2004 telah dihapus. Menurut Mahkamah, penghapusan ayat (1) Pasal 233 UU 32/2004 sebenarnya tidak bermakna karena ayat (1) merupakan ayat yang hanya berlaku sekali (*eenmalig*), yaitu di daerah-daerah yang masa jabatan kepala

daerahnya berakhir tahun 2004 sampai dengan bulan Juni 2005. Pada saat UU 12/2008 diundangkan, di daerah-daerah tersebut telah diselenggarakan Pilkada sebagaimana diatur oleh UU 32/2004. Dengan demikian, sesuai dengan sifat peralihan, ketentuan ayat (1) Pasal 233 UU 32/2004 telah dengan sendirinya tidak berlaku.

UU 12/2008 adalah undang-undang tentang perubahan kedua UU 32/2004 yang substansinya antara lain mengubah ketentuan Pasal 58 huruf d dan huruf f, menghapus huruf l, dan menambahkan huruf q. Penambahan huruf q Pasal 58 Undang-Undang a quo menyebabkan syarat calon kepala daerah dan wakil kepala daerah menjadi bertambah dari yang sebelumnya tidak ada ditambah dengan sebagaimana yang disebutkan dalam huruf q, “mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatannya”.

Mahkamah berpendapat bahwa upaya agar tidak ada penyalahgunaan kekuasaan dalam proses penyelenggaraan pemilihan kepala daerah adalah tepat dan memang seharusnya dilakukan. Namun sisi lain haruslah dipertimbangkan bahwa penggunaan upaya demikian tidak boleh terlalu berlebihan sehingga merugikan hak-hak seseorang yang dijamin oleh hukum.

Mahkamah berkesimpulan bahwa (i) Pasal 233 ayat (2) UU 32/2004 tidak relevan lagi untuk menjadi objek permohonan oleh karena Pasal 233 ayat (2) tersebut telah diubah dengan Pasal 233 ayat (2) UU 12/2008, sehingga permohonan Pemohon harus dinyatakan tidak dapat diterima; (ii) Syarat pengunduran diri bagi calon yang sedang menjabat (*incumbent*) sebagaimana diatur Pasal 58 huruf q UU 12/2008 menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty, rechtsonzekerheid*) atas masa jabatan kepala daerah yaitu lima tahun [*vide* Pasal 110 ayat (3) UU 32/2004] dan sekaligus perlakuan yang tidak sama (*unequal treatment*) antarsesama pejabat negara [*vide* Pasal 59 ayat (5) huruf i UU 32/2004], sehingga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945; (iii) Selain itu, Pasal 58 huruf q UU 12/2008 juga mengandung ketentuan yang tidak proporsional dan rancu, baik dari segi formulasi maupun substansi, karena menimbulkan perlakuan yang tidak sama antarsesama pejabat negara dan mengakibatkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty, rechtson-zekerheid*) sehingga permohonan Pemohon dalam pengujian konstitusionalitas Pasal 58 huruf q Undang-Undang a quo beralasan menurut hukum untuk dikabulkan.

Berdasarkan kesimpulan tersebut, Mahkamah memutuskan: (i) menyatakan permohonan Pemohon dikabulkan untuk sebagian; (ii) menyatakan Pasal 58 huruf q UU 12/2008 bertentangan dengan UUD 1945; (iii) menyatakan Pasal 58 huruf q UU 12/2008 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; (iv) menyatakan permohonan Pemohon sepanjang menyangkut Pasal 233 ayat (2) UU 32/2004 tidak dapat diterima; (v) memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.