



**PUTUSAN**  
**Nomor 15/PUU-XI/2013**

**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA**

**MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

- [1.2]
1. Nama : **Drs. H. Muslim Kasim, Akt., M.M.**  
Pekerjaan : Wakil Gubernur Provinsi Sumatera Barat  
Alamat : Jalan Jenderal Sudirman Nomor 49  
Padang, Sumatera Barat.  
sebagai ----- **Pemohon I;**
  2. Nama : **Ir. M. Shadiq Pasadigoe, S.H.**  
Pekerjaan : Bupati Kabupaten Tanah Datar  
Alamat : Jalan MT. Haryono Nomor 1  
Batusangkar, Sumatera Barat  
sebagai ----- **Pemohon II;**
  3. Nama : **Drs. H. Syamsu Rahim, M.M.**  
Pekerjaan : Bupati Kabupaten Solok  
Alamat : Jorong Sukarami, Koto Gaek Guguk,  
Gunung Talang, Solok, Sumatera Barat  
sebagai ----- **Pemohon III;**
  4. Nama : **Drs. H. Nasrul Abit, MBA.**  
Pekerjaan : Bupati Kabupaten Pesisir Selatan  
Alamat : Jalan Imam Bonjol, Painan Utara, IV Jurai,  
Pesisir Selatan, Sumatera Barat  
sebagai ----- **Pemohon IV;**

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 7 Januari 2013 dan 10 Januari 2013 memberi kuasa kepada **Ilhamdi Taufik, S.H., M.H.**, dan **Khairul Fahmi, S.H., M.H.**, Advokat dan Pengabdian Bantuan Hukum, berdomisili hukum di Kompleks Perumahan Unand Ulu Gadut Blok B2, Jalan Fisika IV Nomor 2, Padang, baik bersama-sama atau sendiri-sendiri bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai ----- **para Pemohon;**

- [1.3] Membaca permohonan para Pemohon;  
 Mendengar keterangan para Pemohon;  
 Mendengar dan membaca keterangan Pemerintah;  
 Mendengar dan membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;  
 Mendengar keterangan Ahli para Pemohon;  
 Memeriksa bukti-bukti para Pemohon;  
 Membaca kesimpulan para Pemohon.

## 2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan dengan surat permohonan bertanggal 14 Januari 2013, yang diterima Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 14 Januari 2013 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 43/PAN.MK/2013 dan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 15/PUU-XI/2013 pada tanggal 23 Januari 2013, yang telah diperbaiki dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 1 Februari 2013, menguraikan hal-hal yang pada pokok sebagai berikut:

### I. PENDAHULUAN

Bahwa pergantian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah melahirkan norma baru yang menyebabkan terjadinya pertentangan antara norma dalam Undang-Undang *a quo* dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut

UUD 1945), khususnya Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu;

Bahwa yang menjadi alasan pokok pertentangan norma dimaksud adalah sebagai berikut: *Pertama*, para Pemohon berpendapat bahwa ketentuan UU Pemilu *a quo* telah menjadi norma hukum yang menyebabkan terjadinya perlakuan berbeda antara para Pemohon sebagai warga negara yang sedang menduduki jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan warga negara lain yang sedang pula menduduki jabatan anggota DPR, DPD, DPRD dan jabatan politik lainnya. Sehingga hak konstitusional para Pemohon sebagaimana dijamin dalam Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 menjadi terhambat;

*Kedua*, para Pemohon berpendapat bahwa ketentuan UU Pemilu *a quo* melegitimasi terjadinya praktik diskriminasi, dimana terdapat perlakuan berbeda bagi warga negara yang menduduki kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan warga negara yang menduduki jabatan anggota DPR, DPD, DPRD dan jabatan politik lainnya. Sementara pembedaan perlakuan dimaksud tidak memiliki justifikasi objektif. Sehingga tindakan tersebut dapat dikualifikasikan sebagai perlakuan diskriminatif;

*Ketiga*, ketentuan UU Pemilu telah menyebabkan terjadinya ketidakpastian hukum bagi hak konstitusional para Pemohon untuk menduduki jabatan kepala daerah sesuai masa jabatan yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pada saat bersamaan, juga menimbulkan ketidakpastian hukum atas status jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai jabatan politik dibandingkan dengan jabatan PNS, anggota TNI, anggota POLRI sebagai jabatan negeri.

## II. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

1. Bahwa Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan: "*Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan*

*peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”;*

2. Bahwa dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dinyatakan, *“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum”;*
3. Bahwa menurut ketentuan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *“Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan UUD 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi”;*
4. Bahwa selanjutnya Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan, *“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: (a) menguji undang-undang (UU) terhadap UUD RI tahun 1945”;*
5. Bahwa beberapa ketentuan UUD 1945 yang dijadikan sebagai batu uji atas Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu sepanjang frasa *“kepala daerah, wakil kepala daerah”* selengkapnya adalah sebagai berikut:
  - Ø Pasal 1 ayat (3) menyatakan bahwa *“Negara Indonesia adalah negara hukum”*
  - Ø Pasal 27 ayat (1) menyatakan bahwa *“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”*
  - Ø Pasal 28D ayat (1) menyatakan bahwa *“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.”*
  - Ø Pasal 28D ayat (3) menyatakan bahwa *“Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.”*
  - Ø Pasal 28I ayat (2) menyatakan bahwa *“Setiap orang berhak bebas atas perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak*

*mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.”;*

6. Bahwa objek permohonan pengujian Undang-Undang ini adalah Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h, Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu sepanjang frasa *“kepala daerah, wakil kepala daerah”* terhadap Pasal 1 ayat (3); Pasal 27 ayat (1); Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3); dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945;
7. Bahwa berdasarkan ketentuan di atas, Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*) mempunyai kewenangan untuk melakukan pengujian Undang-Undang (UU) terhadap UUD 1945. Hal mana, apabila terdapat Undang-Undang yang bertentangan dengan konstitusi (*unconstitutional*), maka MK dapat menganulirnya dengan membatalkan keberadaan Undang-Undang tersebut secara menyeluruh atau per pasal ataupun per ayatnya. Demikian juga halnya dengan UU Pemilu yang telah diundangkan pada tanggal 11 Mei 2012;
8. Bahwa oleh karena itu, para Pemohon berpendapat Mahkamah Konstitusi berwenang untuk melakukan pengujian UU Pemilu *a quo* terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### **III. KEDUDUKAN HUKUM (LEGAL STANDING) PARA PEMOHON**

1. Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan: *“Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang”*, yaitu:
  - a. *Perorangan warga negara Indonesia;*
  - 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;*
2. Bahwa Penjelasan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa yang dimaksud dengan *“hak konstitusional”* adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Kerugian konstitusional yang dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 kemudian ditafsirkan Mahkamah Konstitusi

Republik Indonesia melalui Putusan Nomor 006/PUU-III/2005, Nomor 11/PUU-V/2007 dan putusan-putusan selanjutnya, dimana adanya kerugian konstitusional ditentukan dengan 5 (lima) syarat, yaitu:

- a. Adanya hak konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
  - b. hak konstitusional tersebut dianggap dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang;
  - c. Kerugian hak konstitusional tersebut bersifat spesifik dan aktual, atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
  - d. Ada hubungan sebab akibat (*causa verband*) antara kerugian hak konstitusional dengan Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
  - e. Ada kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.
4. Bahwa berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan putusan Mahkamah Konstitusi di atas, terdapat dua syarat yang harus dipenuhi untuk dapat bertindak sebagai pihak dalam mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang, yakni *pertama*, mereka yang memiliki kualifikasi sebagai Pemohon atau *legal standing* dalam perkara pengujian Undang-Undang. *Kedua*, adanya kerugian konstitusional Pemohon oleh berlakunya suatu Undang-Undang;
5. Bahwa sesuai ketentuan di atas, pada kenyataannya para Pemohon:
- a. Drs. H. Muslim Kasim, Akt., MM. adalah warga negara Indonesia **[bukti P-3]** yang bekerja sebagai Wakil Gubernur Provinsi Sumatera Barat masa jabatan tahun 2010-2015 berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 89/P Tahun 2010, tanggal 12 Agustus 2010. Sehingga jabatan Pemohon akan berakhir pada tanggal 11 Agustus 2015 **[bukti P-4]**;
  - b. Ir. M. Shadiq Pasadigoe adalah warga negara Indonesia **[bukti P-5]** yang bekerja sebagai Bupati Kabupaten Tanah Datar, Provinsi Sumatera Barat masa jabatan tahun 2010-2015 berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.13-535 Tahun 2010 tentang Pengesahan Pemberhentian dan Pengesahan Pengangkatan Bupati Tanah Datar Provinsi Sumatera Barat, tanggal 17 Agustus 2010. Sehingga jabatan Pemohon akan berakhir pada tanggal 16 Agustus 2015 **[bukti P-6]**;

- c. Drs. H. Syamsu Rahim, MM. adalah warga negara Indonesia **[bukti P-7]** yang bekerja sebagai Bupati Kabupaten Solok, Provinsi Sumatera Barat masa jabatan tahun 2010-2015 berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.13-352 Tahun 2010 tentang Pengesahan Pemberhentian dan Pengesahan Pengangkatan Bupati Solok Provinsi Sumatera Barat, tanggal 21 Juli 2010. Sehingga jabatan Pemohon akan berakhir pada tanggal 20 Juli 2015 **[bukti P-8]**;
- d. Drs. H. Nasrul Abit, MBA adalah warga negara Indonesia **[bukti P-9]** yang bekerja sebagai Bupati Kabupaten Pesisir Selatan, Provinsi Sumatera Barat masa jabatan tahun 2010-2015 berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.13-566 Tahun 2010 tentang Pengesahan Pemberhentian dan Pengesahan Pengangkatan Bupati Pesisir Selatan Provinsi Sumatera Barat, tanggal 23 Agustus 2010. Sehingga jabatan Pemohon akan berakhir pada tanggal 22 Agustus 2015 **[bukti P-10]**;
6. Bahwa para Pemohon dalam perkara *a quo* adalah perorangan warga negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) huruf a Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang memiliki kepentingan yang sama dalam hal mengalami atau setidaknya-tidaknyanya potensial mengalami kerugian konstitusional akibat berlakunya ketentuan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h, Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu;
7. Bahwa selain itu, para Pemohon adalah warga negara yang sedang bekerja atau sedang menduduki jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dimana para Pemohon berhak untuk menjalankan tugas dan wewenangnya sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda);
8. Bahwa berdasarkan Pasal 110 ayat (3) UU Pemda, warga negara yang sedang menduduki jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah memegang jabatan selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Oleh karena itu para Pemohon berhak menjalankan tugas/wewenang, kewajiban, dan kedudukannya sebagai Wakil Gubernur dan Bupati selama 5 (lima) tahun;

9. Bahwa di samping itu, sebagai warga negara Indonesia, para Pemohon juga sangat berkepentingan untuk mencalonkan diri dalam pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD. Hal tersebut merupakan hak para Pemohon dalam mengembangkan karir politik dalam rangka mengabdikan diri bagi kehidupan berbangsa dan bernegara, sesuai dengan hak para Pemohon sebagaimana dijamin dalam Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945. Sehubungan dengan itu, pencalonan para Pemohon sebagai anggota DPR, anggota DPD maupun anggota DPRD seharusnya tidak menghilangkan hak para Pemohon untuk tetap melaksanakan hak Para Pemohon dalam kedudukan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah yang juga dijamin dalam UUD 1945;
10. Bahwa berdasarkan uraian di atas, para Pemohon memiliki kualifikasi untuk mengajukan permohonan pengujian *a quo*, sebagaimana disyaratkan oleh Pasal 51 ayat (1) UU tentang Mahkamah Konstitusi;
11. Bahwa Para Pemohon adalah pihak yang mengalami kerugian konstitusional atau setidaknya potensial menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan mengalami kerugian konstitusional akibat diberlakukannya Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h, Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu sepanjang frase "*kepala daerah, wakil kepala daerah*";
12. Bahwa Pasal 12 huruf k UU Pemilu menyatakan bahwa:  
*"mengundurkan diri sebagai **kepala daerah, wakil kepala daerah**, pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali."*;
13. Bahwa seiring dengan itu, Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu menyatakan:  
*"surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali sebagai **kepala daerah**, pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, atau anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah serta pengurus pada badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara."*;



14. Bahwa Pasal 51 ayat (1) huruf k UU Pemilu menyatakan:  
*“mengundurkan diri sebagai **kepala daerah, wakil kepala daerah**, pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali.”;*
15. Bahwa Pasal 51 ayat (2) huruf h UU Pemilu menyatakan:  
*“surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali sebagai **kepala daerah, wakil kepala daerah**, pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, atau anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah serta pengurus pada badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara.”;*
16. Bahwa ketentuan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h, Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu sepanjang frase *“kepala daerah, wakil kepala daerah”* jelas merugikan atau setidaknya-potensial merugikan Para Pemohon. Sebab, ketentuan *a quo* merupakan norma yang sangat tidak adil dan diskriminatif yang diberlakukan kepada para Pemohon sebagai perorangan warga negara Indonesia yang berhak atas kedudukan yang sama di dalam hukum dan pemerintahan, kepastian hukum yang adil dan perlakuan yang sama di hadapan hukum, memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan, dan bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif dalam melaksanakan hak-haknya sebagai warga negara Indonesia baik untuk melaksanakan hak atau wewenangnya sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah maupun hak untuk mengikuti Pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD berikutnya (Pemilu tahun 2014);
17. Bahwa dengan diberlakukannya ketentuan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h, Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu sepanjang frase *“kepala daerah, wakil kepala daerah”*, maka para Pemohon secara *apriori* harus kehilangan hak dalam pekerjaan atau jabatan sebagai Wakil Gubernur dan Bupati sebelum masa jabatan berakhir hanya karena mencalonkan diri sebagai anggota DPR, DPD dan DPRD. Pada saat

- bersamaan, para Pemohon juga kehilangan hak untuk melaksanakan jabatannya selama 5 (lima) tahun;
18. Bahwa sebaliknya, sangat tidak adil dan bersifat diskriminatif memberlakukan ketentuan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h, Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah saja, dimana warga negara yang sedang menduduki jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah harus mundur secara permanen pada saat mencalonkan diri dalam Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD. Sementara persyaratan yang sama tidak diberlakukan bagi warga negara yang sedang menduduki jabatan anggota DPR, DPD dan DPRD atau jabatan politik lainnya pada saat akan mencalonkan diri lagi dalam Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD maupun pada saat akan mencalonkan diri dalam Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dalam hal ini Para Pemohon telah dirugikan hak-hak konstitusionalnya karena diperlakukan sangat tidak adil dan bersifat diskriminatif, suatu perlakuan yang jelas-jelas bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3), dan Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  19. Bahwa dengan diberlakukannya ketentuan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h, Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu sepanjang frase "*kepala daerah, wakil kepala daerah*", berakibat atau setidaknya pontensial berakibat terhalangnya hak-hak konstitusional para Pemohon untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya, sebagaimana dijamin oleh Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), dan Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  20. Berdasarkan uraian di atas, para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak sebagai para Pemohon dalam permohonan pengujian Undang-Undang *a quo*.

#### **IV. ALASAN-ALASAN PERMOHONAN**

- A. Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu Bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945**

21. Pemohon beranggapan bahwa Pasal 12 huruf k dan Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu sepanjang frasa "*kepala daerah, wakil kepala daerah*" telah menimbulkan perlakuan yang tidak sama (*unequel treatment*) antara hak para Pemohon atas jabatan atau pekerjaan yang sedang diduduki dengan warga negara Indonesia lainnya yang juga sedang menduduki jabatan atau pekerjaan yang sama jenisnya. Sehingga ketentuan ini bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945.
22. Bahwa substansi ketentuan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu mengatur bahwa bagi warga negara yang sedang menduduki jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah diwajibkan untuk mengundurkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali (permanen) sejak mengajukan diri sebagai bakal calon anggota DPR, anggota DPD, anggota DPR Provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Sedangkan terhadap warga negara yang sedang menduduki jabatan anggota DPR, anggota DPD dan anggota DPRD tidak dipersyaratkan demikian. Dalam arti, bahwa setiap anggota DPR, DPD dan DPRD tetap dapat mencalonkan diri sebagai calon anggota DPR, DPD dan DPRD untuk Pemilu berikutnya tanpa harus mengundurkan diri secara permanen. Hal itu dibuktikan dalam ketentuan Pasal 12 huruf k dan Pasal 51 ayat (1) huruf k itu sendiri, dimana yang harus mengundurkan diri dari jabatannya secara permanen hanyalah:
- a. kepala daerah;
  - b. wakil kepala daerah;
  - c. pegawai negeri sipil;
  - d. anggota Tentara Nasional Indonesia;
  - e. anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia;
  - f. direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara.
23. Bahwa jabatan kepala daerah maupun jabatan anggota DPR, DPD dan DPRD adalah sama-sama jabatan politik. Menurut Sastra Djatmika, jabatan politik sangat mungkin diartikan sama dengan pejabat negara, dimana jabatan

tersebut tidak sama dengan pegawai negeri. Miftah Thoha mendefinisikan jabatan politik sebagai jabatan yang berasal dari kekuatan politik yang dipilih melalui pilihan atau diangkat melalui persetujuan oleh pejabat politik, jabatan ini dibatasi waktunya, dan sewaktu-waktu bisa berganti. Sejalan dengan pendapat tersebut, dalam Putusan Nomor 4/PUU-VIII/2010 halaman 31, Mahkamah Konstitusi berpendapat, *jabatan politik merupakan jabatan yang diperoleh dari kepercayaan rakyat, baik yang dipilih langsung maupun yang dipilih melalui perwakilan di dalam masa jabatan tertentu secara periodik dan dibatasi serta terikat dengan agenda demokrasi, yaitu pemilihan umum.* Adapun jabatan yang terkategori sebagai jabatan politik adalah :

- a. Presiden dan Wakil Presiden;
- b. Anggota MPR, DPR, DPD dan DPRD;
- c. Menteri;
- d. Gubernur dan Wakil Gubernur;
- e. Bupati, Walikota, Wakil Bupati dan Wakil Walikota;

24. Bahwa oleh karena jabatan kepala daerah dan jabatan anggota DPR, DPD dan DPRD sama-sama sebagai jabatan politik atau jabatan negara, maka setiap warga negara yang memegang jabatan dimaksud juga harus diperlakukan sama. Dalam arti, apa yang diberlakukan bagi warga negara yang sedang menduduki jabatan kepala daerah juga harus diberlakukan bagi warga negara yang sedang menduduki jabatan anggota DPR, DPD dan DPRD. Sebaliknya, apa yang tidak diberlakukan bagi anggota DPR, DPD dan DPRD juga tidak dapat diberlakukan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah. Termasuk hak masing-masing untuk mengajukan diri sebagai bakal calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi atau DPRD kabupaten/kota maupun mengajukan diri sebagai calon kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah;
25. Bahwa ketentuan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu sepanjang frasa "*kepala daerah, wakil kepala daerah*" telah tidak memperlakukan warga negara yang sama-sama memegang jabatan politik atau jabatan negara secara sama. Warga negara yang menduduki jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah diwajibkan mundur pada saat mencalonkan diri, sementara warga negara yang menjabat sebagai anggota DPR, DPD, DPRD dan jabatan politik

lainnya tidak diwajibkan untuk mengundurkan diri pada saat mencalonkan diri sebagai anggota DPR, DPD dan DPRD periode berikutnya;

26. Bahwa lain halnya dengan penyelenggaraan pemilihan umum kepala dan wakil kepala daerah, dimana setiap warga negara yang memenuhi syarat sebagaimana diatur dalam Pasal 58 UU Pemda dapat mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah tanpa harus kehilangan haknya sebagai warga negara yang sedang menduduki jabatan anggota DPR, DPD dan DPRD maupun jabatan politik lainnya. Bahkan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 17/PUU-VI/2008 juga tidak diwajibkan mengundurkan diri pada saat mendaftarkan diri sebagai calon kepala dan/atau wakil kepala daerah periode berikutnya;
27. Bahwa dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, semua warga negara, baik yang sedang menduduki jabatan politik (baik anggota DPR, DPD, DPRD, kepala daerah dan wakil kepala daerah serta jabatan politik lainnya) diperkenankan untuk mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tanpa harus kehilangan hak untuk melaksanakan pekerjaan atau jabatan politik yang sedang didudukinya. Sementara dalam Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD, dipersyaratkan bahwa warga negara yang sedang menduduki jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah harus mengundurkan diri pada saat mencalonkan diri sebagai calon anggota DPR, DPD dan DPRD. Dimana persyaratan yang demikian tidak diberlakukan bagi warga negara yang sedang menduduki jabatan anggota DPR, DPD dan DPRD maupun jabatan politik lainnya ketika akan mencalonkan diri pada pemilu berikutnya;
28. Bahwa sesuai ketentuan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu sebagaimana diuraikan di atas, satu-satunya jabatan politik yang pejabatnya diwajibkan mengundurkan diri secara permanen ketika mengajukan diri sebagai bakal calon anggota DPR, DPD dan DPRD adalah kepala daerah dan wakil kepala daerah. Sementara pejabat yang menduduki jabatan politik lainnya seperti jabatan anggota DPR, anggota DPD dan anggota DPRD tidak dipersyaratkan mengundurkan diri secara permanen ketika akan mencalonkan diri sebagai anggota DPR, DPD dan DPRD periode berikutnya maupun ketika akan

mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sesuai ketentuan UU Pemda;

29. Bahwa dengan demikian, warga negara yang menduduki jabatan anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota tetap dapat menyandang jabatannya selama mengikuti tahapan pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD maupun pemilihan umum kepala daerah. Sedangkan warga negara yang menduduki jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah sudah harus kehilangan pekerjaan atau jabatannya pada saat mendaftarkan diri sebagai bakal calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi atau DPRD kabupaten/kota;
30. Bahwa oleh karena itu, ketentuan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu secara terang benderang telah memposisikan warga negara yang menduduki jabatan sebagai anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi maupun DPRD kabupaten/kota pada posisi yang diistimewakan, *previllage (exorbitante rechten)* dibandingkan warga negara yang menduduki jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Sebab, jabatan tersebut tetap dapat disandang oleh pejabatnya sekalipun pejabat yang bersangkutan akan mencalonkan diri lagi pada jabatan yang sama ataupun mencalonkan diri dalam jabatan politik lain pada pemilu berikutnya;
31. Bahwa berdasarkan uraian di atas, ketentuan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h dan Pasal 68 ayat (2) huruf h sepanjang frasa "*kepala daerah, wakil kepala daerah*" jelas-jelas telah memberikan perlakuan yang tidak sama antara para Pemohon sebagai warga negara yang menduduki jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan warga negara lain yang menduduki jabatan politik lainnya. Di mana, secara bersamaan juga telah menghambat hak konstitusional para Pemohon untuk diperlakukan secara sama sesuai hak para Pemohon yang dijamin dalam Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945;

**B. Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu Bertentangan dengan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945**

32. Pemohon beranggapan bahwa Pasal 12 huruf k dan Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu sepanjang frasa "*kepala daerah, wakil kepala daerah*" telah menimbulkan perlakuan yang diskriminatif antara para Pemohon dalam jabatan atau pekerjaan yang sedang diduduki dengan warga negara Indonesia lainnya yang juga sedang menduduki jabatan atau pekerjaan dengan jenis yang sama. Sehingga ketentuan ini bertentangan dengan 28I ayat (2) UUD 1945.
33. Bahwa substansi ketentuan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu mengatur bahwa bagi warga negara yang sedang menduduki jabatan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diwajibkan untuk mengundurkan diri sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali (permanen) sejak mengajukan diri sebagai bakal calon anggota DPR, anggota DPD, anggota DPR Provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Sedangkan terhadap warga negara yang sedang menduduki jabatan anggota DPR, anggota DPD dan anggota DPRD tidak dipersyaratkan demikian. Dalam arti, bahwa setiap anggota DPR, DPD dan DPRD tetap dapat mencalonkan diri sebagai anggota DPR, DPD dan DPRD untuk Pemilu berikutnya tanpa harus mengundurkan diri dari jabatannya. Kondisi demikian telah dapat dikualifikasikan sebagai tindakan diskriminatif bagi warga negara menduduki posisi yang sama;
34. Bahwa warga negara yang sedang menduduki jabatan kepala daerah dan warga negara yang sedang menduduki jabatan anggota DPR, DPD dan DPRD adalah sama-sama sebagai warga negara yang memegang jabatan politik. Sekalipun jabatan kepala daerah berbeda dengan jabatan anggota DPR, DPD dan DPRD, namun keduanya sama-sama sebagai jabatan politik atau jabatan negara. Dan pejabatnya sama-sama disebut sebagai pejabat negara. Sehingga melakukan pembatasan atas sebagian atau memperlakukan warga negara yang sama-sama menduduki jabatan politik yang didasarkan atas perbedaan jabatan politik yang diemban merupakan wujud tindakan diskriminatif;
35. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia diskriminasi diartikan sebagai *setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tidak*

*langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial budaya, dan aspek kehidupan lainnya.*

36. Bahwa prinsip non-diskriminasi juga telah menjadi norma yang berlaku umum secara internasional. Dalam Pasal 7 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (*Universal Declaration Of Human Rights*) dinyatakan, *semua orang sama di depan hukum dan berhak atas perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi apapun. Semua orang berhak untuk mendapatkan perlindungan yang sama terhadap diskriminasi apapun yang melanggar Deklarasi ini dan terhadap segala hasutan untuk melakukan diskriminasi tersebut;*
37. Bahwa seiring dengan itu, Pasal 26 Kovensi Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (*The International Covenant on Civil and Political Rights/ICCPR*) sebagaimana diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 menyatakan, *Semua orang berkedudukan sama di depan hukum dan berhak, tanpa diskriminasi apapun, atas perlindungan hukum yang sama. Dalam hal ini hukum harus melarang diskriminasi apapun, dan menjamin perlindungan yang sama dan efektif bagi semua orang terhadap diskriminasi atas dasar apapun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pendapat lain, asal-usul kebangsaan atau sosial, harta benda, status kelahiran atau status lainnya.*
38. Bahwa dalam Komentar Umum *The International Covenant on Civil and Political Rights* (Sesi ketiga puluh tujuh, 1989), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 26 (1994) terkait Nondiskriminasi dikatakan, *Pasal 26 tidak hanya memberikan hak bagi semua orang atas kesetaraan di depan hukum dan atas perlindungan hukum yang sama tetapi juga larangan diskriminasi dalam hukum dan jaminan perlindungan yang sama dan efektif bagi semua orang terhadap diskriminasi atas dasar apapun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pendapat lain, asal-usul kebangsaan atau sosial, harta benda, status kelahiran atau status lainnya;*



39. Bahwa sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 19/PUU-VIII/2010 tanggal 1 November 2011 hlm. 131, Pembedaan yang dapat menimbulkan diskriminasi hukum adalah pembedaan yang menimbulkan hak yang berbeda diantara pihak yang dibedakan, pembedaan yang menimbulkan hak dan/atau kewajiban yang berbeda. Dalam putusan Mahkamah tersebut dinyatakan bahwa:

*Bahwa terhadap dalil Pemohon di atas, Mahkamah berpendapat, terhadap diskriminasi yang selalu dihubungkan dengan adanya perlakuan yang berbeda terhadap sesuatu hal, tidaklah berarti bahwa secara serta-merta perlakuan yang berbeda tersebut akan menimbulkan diskriminasi hukum. Suatu pembedaan yang menimbulkan diskriminasi hukum, haruslah dipertimbangkan menyangkut pembedaan apa dan atas dasar apa pembedaan tersebut dilakukan. Pembedaan yang akan menimbulkan status hukum yang berbeda tentulah akan diikuti oleh hubungan hukum dan akibat hukum yang berbeda pula antara yang dibedakan. Dari pembedaan-pembedaan yang timbul dalam hubungan hukum dan akibat hukum karena adanya pembedaan status hukum akan tergambar aspek diskriminasi hukum dari suatu pembedaan, karena daripadanya akan diketahui adanya pembedaan hak-hak yang ditimbulkan oleh diskriminasi. Oleh karena itu, pembedaan yang dapat mengakibatkan diskriminasi hukum adalah pembedaan yang dapat menimbulkan hak yang berbeda di antara pihak yang dibedakan. Dengan demikian, hanya pembedaan yang melahirkan hak dan/atau kewajiban yang berbeda saja yang dapat menimbulkan diskriminasi hukum. Karena pendukung hak dan/atau kewajiban adalah subjek hukum, maka hanya pembedaan yang menimbulkan kedudukan hukum yang berbeda terhadap subjek hukum saja yang dapat menimbulkan diskriminasi hukum.*

40. Bahwa ketentuan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu telah membeda-bedakan antara warga negara yang menduduki pekerjaan atau jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan warga negara yang menduduki jabatan anggota DPR, DPD, DPRD dan jabatan politik lainnya. Dimana, hanya warga negara yang menduduki jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah saja yang harus mengundurkan diri secara permanen (dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali) pada saat mencalonkan diri sebagai calon

anggota DPR, DPD dan DPRD. Sedangkan di lain pihak, warga negara yang menduduki jabatan anggota DPR, DPD dan DPRD tidak diwajibkan untuk mengundurkan diri pada saat mencalonkan diri dalam Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD berikutnya;

41. Bahwa sesuai penjelasan di atas, sangat terlihat jelas bahwa ketentuan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu sepanjang frase "*kepala daerah, wakil kepala daerah*" merupakan pembedaan yang menimbulkan diskriminasi hukum karena menimbulkan hak yang berbeda diantara pihak yang dibedakan, pembedaan yang menimbulkan hak dan/atau kewajiban yang berbeda, di antara warga negara yang menduduki jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan warga negara yang menduduki jabatan anggota DPR, DPRD dan DPRD maupun jabatan politik lainnya;
42. Bahwa oleh karena itu, pembedaan perlakuan yang didasarkan pada pembedaan perlakuan antara mereka yang menduduki suatu keadaan yang sama merupakan suatu diskriminasi. Diskriminasi dimaksudkan sebagai memberlakukan secara berbeda terhadap hal yang sama. Sebaliknya bukan diskriminasi jika memperlakukan secara berbeda terhadap hal yang memang berbeda;
43. Bahwa dalam konteks negara hukum yang demokrasi, prinsip non-diskriminasi (*non-discrimination principle*) merupakan salah satu tiang penyangganya. Prinsip ini hanya dapat dilanggar jika suatu perbedaan memiliki justifikasi yang objektif dan masuk akal (*reasonable and objective justification*). Dimana pembedaan tersebut hanya semata-mata untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. Hal mana dalam Komentar Umum ICCPR dikatakan, langkah-langkah afirmatif (*affirmative actions*) yang hanya dapat diambil negara untuk tujuan mengurangi atau menghapuskan kondisi-kondisi yang menyebabkan atau membantu berlanjutnya diskriminasi yang dilarang oleh Kovenan;
44. Bahwa dalam hal perlakuan berbeda antara warga negara yang menduduki jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan warga negara yang menduduki jabatan anggota DPR, DPRD dan DPRD sebagaimana terdapat dalam Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu sebagaimana telah diuraikan tidak

memiliki justifikasi objektif dan masuk akal (*reasonable and objective justification*) untuk ditolerani sesuai yang dimaksud UUD 1945 maupun Konvensi Internasional tentang Hak Sipil dan Politik;

45. Bahwa oleh karena perlakuan berbeda bagi warga negara yang menduduki kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan warga negara yang menduduki jabatan anggota DPR, DPD dan DPRD tidak memiliki justifikasi objektif, maka perlakuan tersebut telah dapat dikualifikasikan sebagai sebuah perlakuan diskriminatif;
46. Bahwa berdasarkan uraian di atas, Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu sepanjang frasa "*kepala daerah, wakil kepala daerah*", telah menyebabkan terjadinya diskriminasi dan karenanya bertentangan dengan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945;

**C. Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu Bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945**

47. Bahwa para Pemohon beranggapan, rumusan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu melanggar prinsip kepastian hukum (*principle of legal certainty*) dan perlakuan yang sama dihadapan hukum, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum bagi hak para Pemohon untuk melaksanakan tugas dan wewenang sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah. Sehingga ketentuan ini bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;
48. Bahwa sebagaimana dikatakan A. V. Dicey, terdapat tiga ciri penting dalam setiap negara hukum yang ia sebut dengan istilah *rule of law*, yaitu: (1) *supremacy of law*; (2) *equality before the law*; (3) *due process of law*. Sebagai negara hukum sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, Indonesia juga menganut prinsip-prinsip negara hukum sebagaimana yang dikatakan Dicey dalam penyelenggaraan negara. Dimana dalam penerapan prinsip-prinsip tersebut terutama prinsip *equality before the law*, segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan turunannya diakui sebagai sikap dan tindakan yang tidak dapat dibenarkan (*vide* Jimly

Assiddiqie, *Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer*, Orasi Ilmiah di Universitas Sriwijaya, Palembang, 2004, hlm. 3);

49. Bahwa lebih jauh dari itu, Lon Fuller dalam bukunya, *The Morality of the Law* (Moralitas Hukum) menyatakan bahwa cita-cita kekuasaan hukum menuntut agar aturan-aturan bersifat adil. Adapun prinsip-prinsip sebagai pedoman dalam pembuatan hukum, agar supaya sifat adil daripada aturan-aturan hukum dapat digalakkan. (vide: Prof. Dr. A.A.G. Peters dan Koesriani Siswosoebroto, S.H. (Editor), *Hukum dan Perkembangan Sosial, Buku Teks Sosiologi Hukum, Buku III*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1990, hlm. 61-62).
50. Bahwa substansi Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu sepanjang frasa "*kepala daerah, wakil kepala daerah*" menyebabkan masa jabatan para Pemohon sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah untuk waktu 5 (lima) tahun menjadi tidak pasti. Padahal berdasarkan ketentuan Pasal 110 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004, kepala daerah dan wakil kepala daerah memegang jabatan selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan;
51. Bahwa ketentuan *a quo* ini telah merampas hak asasi para Pemohon sebagai warga negara yang sedang menduduki jabatan Wakil Gubernur dan Bupati. Sebab, para Pemohon telah kehilangan pekerjaan atau jabatannya sebagai Wakil Gubernur dan Bupati secara mutlak sejak pendaftaran sebagai calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi atau DPRD kabupaten/kota. Sehingga Para Pemohon juga tidak dapat menjalankan tugas dan wewenang sebagai Wakil Gubernur dan Bupati selama 5 (lima) tahun dan pada saat bersamaan hak para Pemohon atas jabatan yang sedang diduduki secara *a priori* telah dirampas sebelum masa jabatan berakhir hanya disebabkan Para Pemohon mencalonkan diri sebagai calon anggota DPR, DPD atau DPRD, yang juga merupakan hak konstitusional para Pemohon;
52. Bahwa norma *a quo* merupakan ketentuan yang sangat tidak proporsional. Sebab para Pemohon harus kehilangan hak atas jabatan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah secara permanen hanya karena Para Pemohon mencalonkan diri sebagai anggota DPR, anggota DPD maupun anggota DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Sementara bagi warga

negara yang sedang menduduki jabatan politik lainnya hanya dipersyaratkan mengambil cuti diluar tanggungan negara pada saat pelaksanaan kampanye pemilihan umum;

53. Bahwa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang para Pemohon duduki adalah jabatan politik yang diperoleh melalui pemilihan umum. Oleh karena itu, hanya hasil pemilihan umum (atau sesuai ketentuan Pasal 29 UU Pemda) jugalah yang semestinya dijadikan alasan untuk mengakhirinya. Dalam arti, bahwa jabatan politik berakhir apabila hasil pemilihan umum untuk jabatan politik dimaksud telah ditetapkan dan pejabat terpilih dilantik pada jabatan politik tersebut. Begitu juga dengan keikutsertaan para Pemohon dalam Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, dimana hasil pemilihan umum itu pula yang seharusnya menjadi alasan untuk mengakhiri jabatan yang sedang para Pemohon jabat. Sedangkan tahapan pemilihan umum, seperti pencalonan diri dalam sebuah pemilihan umum menurut penalaran yang wajar belum atau tidak dapat dijadikan alasan untuk mengakhiri sebuah jabatan politik sebelum waktunya berakhir;
54. Bahwa bagi seorang warga negara yang memilih karir di dunia politik, dalam rangka meningkatkan kualitas perjuangan bagi masyarakatnya, maka yang bersangkutan berhak memperluas basis perjuangan politik melalui peningkatan karir politik. Dalam arti, bahwa apabila saat ini yang bersangkutan menjabat sebagai Wakil Gubernur dan Bupati yang ruang lingkup kerjanya hanya wilayah Provinsi atau kabupaten, namun karena masa jabatan akan segera berakhir dan pada jabatan yang sama tidak memungkinkan lagi untuk mencalonkan diri, maka yang bersangkutan tentunya berhak untuk melanjutkan karir politik ke jabatan politik lain yang berbeda atau lebih tinggi tanpa harus dilakukan pembatasan terhadap hak untuk menyelesaikan jabatan yang sedang dijalankannya. Sebab, pembatasan yang demikian menyebabkan terjadinya ketidakpastian hukum atas alasan mengakhiri masa jabatan kepala daerah sebelum waktunya habis;
55. Bahwa selain telah menimbulkan ketidakpastian hukum, ketentuan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu juga telah menimbulkan ketidakpastian hukum atas status jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai jabatan politik yang para Pemohon duduki. Dimana ketentuan *a quo* seolah-olah

mempersamakan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan jabatan negeri seperti pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia maupun dengan jabatan pada Badan Usaha Milik Negara atau Milik Daerah;

56. Bahwa Pasal 12 huruf k UU Pemilu selengkapnya menyatakan :  
*mengundurkan diri sebagai **kepala daerah, wakil kepala daerah**, pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali.;*
57. Bahwa Pasal 51 ayat (1) huruf k UU Pemilu selengkapnya menyatakan:  
*Bakal calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota adalah Warga Negara Indonesia dan harus memenuhi persyaratan: mengundurkan diri sebagai **kepala daerah, wakil kepala daerah**, pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali.;*
58. Bahwa ketentuan Pasal 12 huruf k dan Pasal 51 ayat (1) huruf k UU Pemilu mengatur persyaratan yang sama bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan pegawai negeri sipil (PNS), anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI), anggota POLRI, direksi, komisaris dan karyawan BUMN dan BUMD, dimana baik kepala dan wakil kepala daerah maupun PNS, anggota TNI, anggota POLRI sama-sama harus mundur secara permanen dari jabatannya sejak mencalonkan diri sebagai anggota DPR, DPD dan DPRD. Padahal jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan jabatan politik, sedangkan jabatan PNS, anggota TNI dan anggota POLRI adalah jabatan negeri;
59. Bahwa dari segi perumusan norma Pasal 12 huruf k dan Pasal 51 ayat (1) huruf k UU Pemilu dapat dipahami bahwa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dipersamakan dengan jabatan negeri seperti PNS, anggota TNI, dan anggota POLRI. Sebab, persyaratan untuk dua jenis jabatan yang berbeda tersebut justru diatur dalam satu nafas Pasal 12 huruf k dan Pasal 51

ayat (1) huruf k. Padahal antara keduanya merupakan dua jenis jabatan yang berbeda;

60. Bahwa jabatan negeri seperti pegawai negeri sipil tunduk pada ketentuan perundang-undangan terkait kepegawaian. Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, jabatan negeri didefinisikan sebagai *jabatan dalam bidang eksekutif yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan, termasuk di dalamnya jabatan dalam kesekretariatan lembaga tertinggi atau tinggi negara, dan kepaniteraan pengadilan*. Berdasarkan ketentuan tersebut jabatan negeri merupakan jabatan yang spesifik. Dimana perlakuan terhadap jabatan dimaksud tidak dapat dipersamakan dengan jabatan politik. Sebaliknya, jabatan politik juga tidak dapat diperlakukan sama dengan jabatan negeri. Sehingga kedua jenis jabatan berbeda tersebut mesti diperlakukan secara berbeda pula;
61. Bahwa oleh karena itu, mempersamakan atau memperlakukan jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah dengan pegawai negeri atau anggota TNI/Polri secara sama merupakan sebuah kekeliruan. Sebagaimana telah Para Pemohon uraian sebelumnya, dalam Putusan Nomor 4/PUU-VIII/2010, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa *jabatan politik merupakan jabatan yang diperoleh dari kepercayaan rakyat, baik yang dipilih langsung maupun yang dipilih melalui perwakilan di dalam masa jabatan tertentu secara periodik dan dibatasi serta terikat dengan agenda demokrasi, yaitu pemilihan umum*. Sedangkan *jabatan negeri adalah jabatan karir yang memerlukan syarat-syarat tertentu, dipilih dan diangkat oleh atasan atau pimpinan satuan organisasi negara yang memiliki kewenangan untuk itu*. Oleh karena itu, apa yang dipersyaratkan bagi warga negara dalam jabatan negeri tidak dapat dipersamakan dengan apa yang dipersyaratkan bagi warga negara yang berada dalam sebuah jabatan politik;
62. Bahwa berdasarkan uraian di atas, Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu sepanjang frasa "*kepala daerah, wakil kepala daerah*", telah menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty, rechtsonzekerheid*) bagi hak para Pemohon atas masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah maupun ketidakpastian hukum atas status jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai

jabatan politik. Oleh karena itu, ketentuan tersebut bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;

## V. PETITUM

Berdasarkan alasan-alasan yang telah diuraikan di atas dan bukti-bukti terlampir, maka para Pemohon memohonkan kepada Majelis Hakim Konstitusi untuk memeriksa dan menjatuhkan putusan sebagai berikut:

1. Mengabulkan seluruh permohonan para Pemohon;
2. Menyatakan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h dan Pasal 68 ayat (2) huruf h Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 sepanjang frasa "*kepala daerah, wakil kepala daerah*" bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Menyatakan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h dan Pasal 68 ayat (2) huruf h Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 sepanjang frasa "*kepala daerah, wakil kepala daerah*" tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat;
4. Memerintahkan pemuatan amar Putusan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi dalam Berita Negara sebagaimana mestinya.

Apabila Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya—*ex aequo et bono*.

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, para Pemohon mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-10, sebagai berikut:

1. Bukti P-1: Fotokopi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
2. Bukti P-2: Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Bukti P-3: Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) Nomor 1371042805420001 atas nama Drs. H. Muslim Kasim, Akt., M.M.;



4. Bukti P-4: Fotokopi Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 89/P Tahun 2010, Pengesahan Pengangkatan Prof. Dr. H. Irwan Prayitno, Psi., M.Sc. Dt. Rajo Bandaro Basa sebagai Gubernur Sumatera Barat Masa Jabatan Tahun 2010-2015 dan Drs. H. Muslim Kasim, Akt., M.M. Dt. Sinaro Basa sebagai Wakil Gubernur Sumatera Barat Masa Jabatan Tahun 2010-2015;
5. Bukti P-5: Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) Nomor 1304040801600001 atas nama Ir. M. Shadiq Pasadiqoe, S.H.;
6. Bukti P-6: Fotokopi Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.13-535 Tahun 2010 tentang Pengesahan Pemberhentian dan Pengesahan Pengangkatan Bupati Tanah Datar Provinsi Sumatera Barat Masa Jabatan Tahun 2010-2015;
7. Bukti P-7: Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) Nomor 1372020403160001 atas nama Drs. H. Syamsu Rahim, M.M.;
8. Bukti P-8: Fotokopi Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.13-352 Tahun 2010 tentang Pengesahan Pemberhentian dan Pengesahan Pengangkatan Bupati Solok Provinsi Sumatera Barat Masa Jabatan Tahun 2010-2015;
9. Bukti P-9: Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) Nomor 1301052412640001 atas nama Drs. H. Nasrul Abit, MBA.;
10. Bukti P-10: Fotokopi Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.13-566 Tahun 2010 tentang Pengesahan Pemberhentian dan Pengesahan Pengangkatan Bupati Pesisir Selatan Provinsi Sumatera Barat Masa Jabatan Tahun 2010-2015.

Selain itu, para Pemohon mengajukan 4 (empat) ahli yang telah didengar keterangannya dalam persidangan Mahkamah pada tanggal 20 Maret 2013, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

**1. Prof. Dr. Saldi Isra, S. H., M. H.**

Pokok permohonan yang disampaikan Pemohon perkara ini adalah terkait persoalan apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah akan mengajukan diri sebagai calon anggota DPR, DPD ataupun DPRD dalam pemilihan umum legislatif dipersyaratkan mundur dari jabatannya sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat dicabut kembali. Dalam

arti harus mundur secara permanen pada saat mencalonkan diri. Persyaratan tersebut dimuat dalam Pasal 12 huruf k dan Pasal 68 ayat (2) huruf h untuk syarat calon anggota DPD, dan Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h untuk syarat calon anggota DPR dan DPRD Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD (UU 8/2012). Bagi para Pemohon, persyaratan dimaksud dinilai bertentangan dengan UUD 1945 karena menimbulkan perlakuan yang tidak sama antar sesama warga negara serta menyebabkan terjadinya ketidakpastian hukum. Perlakuan tidak sama tersebut disebabkan karena syarat mundur permanen hanya ditentukan bagi mereka yang sedang menjabat sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah semata. Sedangkan bagi yang memegang jabatan lainnya tak ada syarat demikian. Adapun ketidakpastian hukum disebabkan karena syarat di atas memaksa kepala daerah untuk mengakhiri masa jabatan sebelum waktunya.

Persyaratkan mundur bagi kepala daerah secara permanen dalam UU 8/2012 tidak mungkin dilepaskan dari perspektif para pembuat undang-undang perihal *incumbent*. Untuk keikutsertaannya dalam Pemilu, calon dari *incumbent* atau petahana dinilai potensial melakukan penyimpangan, menyalahgunakan kekuasaannya demi meraih suara atau dukungan pemilih dalam Pemilu. Dengan anggapan seperti itu, pembuat Undang-Undang berupaya sedemikian rupa mengantisipasi potensi penyimpangan yang mungkin terjadi. Salah satu resep yang ditawarkan dan/atau diberikan adalah mempersyaratkan calon petahana mengundurkan diri secara permanen ketika akan mencalonkan diri pada jabatan yang sama atau jabatan lainnya yang dipilih melalui Pemilu berikutnya. Jika ditilik agak ke belakang, resep seperti itu bukan merupakan barang baru dituangkan ke dalam Undang-Undang. Paling tidak, upaya tersebut pernah diterapkan pula pada pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah. Melalui perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (yaitu: UU Nomor 12 Tahun 2008) tentang Pemerintahan Daerah bahwa bagi kepala daerah yang akan mencalonkan diri lagi pada periode berikutnya dipersyaratkan untuk mundur secara permanen pada saat mencalonkan diri. Hal tersebut diatur dalam Pasal 58 huruf q yang menyatakan *mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatannya*". Sama halnya dengan yang dilakukan oleh para Pemohon dalam permohonan ini, norma tersebut diuji secara materil (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi. Sebagaimana diketahui, melalui Putusan

Nomor 17/PUU-VI/2008, Mahkamah Konstitusi menilai norma tersebut bertentangan dengan UUD 1945 sehingga dinyatakan tidak memiliki kekuatan mengikat. Sebagaimana dinyatakan dalam putusan tersebut, oleh Mahkamah Konstitusi syarat tersebut dinilai menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) atas masa jabatan kepala daerah. Tidak hanya karena alasan itu, Mahkamah Konstitusi juga menyatakan bahwa pengaturan demikian menciptakan perlakuan yang tidak sama antar sesama pejabat negara.

Sekalipun secara substansial Mahkamah Konstitusi telah menyatakan bahwa norma yang menimbulkan ketidakpastian hukum dan menciptakan perlakuan yang tidak sama di antara pejabat negara tersebut bertentangan dengan UUD 1945, norma dengan semangat yang tidak jauh berbeda justru muncul lagi dalam UU 8/2012.

Dalam UU 8/2012 ini, bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah dipersyaratkan untuk mundur secara permanen pada saat mencalonkan diri sebagai calon anggota DPR, DPD, dan DPRD. Meskipun norma ini hadir dalam pemilu yang berbeda, namun substansi pembatasan tersebut masih sama, yaitu sama-sama harus mengundurkan diri secara permanen bagi petahana kepala daerah dan wakil kepala daerah. Sebagai norma di tingkat Undang-Undang yang hadir setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 17/PUU-VI/2008, persyaratan dengan semangat yang sama seharusnya tidak lagi dimunculkan. Kita memang sangat khawatir bahwa para petahana berpotensi menggunakan atau memanfaatkan posisi yang dimilikinya untuk meraih dukungan pemilih. Namun sangat disayangkan, syarat demikian hanya ditujukan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah semata, tidak untuk petahana lainnya. Padahal, petahana dalam Pemilu tidak hanya kepala daerah dan wakil kepala daerah, melainkan juga pejabat lainnya yang juga sama-sama dipilih melalui Pemilu. Pertanyaannya, apakah hanya kepala daerah dan wakil kepala daerah sajakah yang potensial menyalahgunakan jabatan dalam keikutsertaan pada Pemilu maupun Pemilu kepala daerah? Sehingga hanya kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dipersyaratkan mundur? Bukankah semua pejabat (termasuk anggota DPR, DPD dan DPRD) yang berada dalam posisi sebagai petahana juga memiliki potensi yang sama untuk menyalahgunakan kekuasaan dalam Pemilu? Lantas mengapa hanya kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diharuskan mundur secara permanen? Dalam hal ini, sekiranya betul-betul ingin membuat aturan pemilu yang

lebih *fair* semua kontestan, seharusnya persyaratan yang ditentukan bagi semua petahana tidak boleh dibedakan. Apalagi jamak dipahami, sekalipun kepala daerah merupakan jabatan pada ranah kekuasaan eksekutif dan anggota DPR, DPD dan DPRD pada ranah kekuasaan legislatif, namun keduanya sama-sama jabatan politik sehingga semuanya harusnya diperlakukan dengan cara yang sama pula. Bagaimanapun otoritas politik yang dimiliki untuk membuat Undang-Undang tidak boleh digunakan untuk mencegah atau menghalangi hak politik pihak lain untuk ikut serta dalam pemerintahan. Pada titik itu, jika perbedaan ranah kekuasaan yang sedang dijabat calon dari petahana dijadikan sebagai basis argumentasi, di mana karena ingin mencalonkan diri pada jabatan berbeda kepala daerah diwajibkan untuk mundur permanen, lalu mengapa mundur justru tidak dipersyaratkan pula bagi anggota DPR, DPD dan DPRD yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah? Bukanlah anggota legislatif yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah juga mencalonkan diri untuk jabatan pada ranah kekuasaan yang lain dari apa yang sedang dijabatnya?

Kondisi ini menunjukkan betapa tidak samanya (diskriminatif) perlakuan UU 8/2012 terhadap kepala daerah/wakil kepala daerah sebagai petahana dengan anggota DPR, DPD dan DPRD yang juga berada dalam posisi petahana. Perlakuan tersebut merupakan wujud nyata dari perlakuan yang tidak sama (*unequal treatment*) antar sesama warga negara dan lebih khusus lagi antarsesama pejabat negara atau pejabat politik. Padahal tuntutan konstitusi menghendaki agar setiap warga negara diperlakukan sama dalam hukum dan pemerintahan. Perlunya perlakuan sama antara kepala daerah dengan calon petahana yang lain juga didukung argumentasi lainnya. *Pertama*, masa jabatan kepala daerah dan masa jabatan anggota DPR, DPD dan DPRD sama-sama tetap (*fix*), yaitu sama-sama 5 (lima) tahun. Pemberhentian hanya dapat dilakukan jika pejabat yang bersangkutan melakukan pelanggaran hukum. Oleh karena itu, alasan mengikuti pemilu tidak dapat dijadikan basis argumentasi guna berhenti secara permanen. *Kedua*, antara keduanya sama-sama dipilih melalui pemilihan umum. Hanya hasil pemilihan umum pula yang menjadi dasar mengakhiri masa jabatan masing-masing pejabat. *Ketiga*, antara warga negara yang memegang jabatan sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah berhak mengikuti pemilu anggota legislatif, sebaliknya anggota DPR, DPD dan DPRD juga berhak mengikuti pemilu kepala daerah. Sehingga dalam semua Pemilu, semua warga

negara yang berada pada posisi petahana mesti pula diperlakukan sama. Selain alasan di atas, yang sebagaimana dikemukakan sebelumnya yang tidak kalah penting adalah: mempersyaratkan mundur secara permanen untuk ikut dalam pemilu dalam UU 8/2012 dapat dikatakan menghidupkan kembali norma yang sebelumnya telah dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi. Karena itu, dalam tertentu upaya menghidupkan lagi substansi norma yang sudah dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi dapat dikatakan sebagai bentuk lain dari penyelundupan norma. Karena itu, Mahkamah Konstitusi mesti melakukan koreksi ulang atas norma dimaksud agar arah politik hukum Pemilu yang dibangun melalui putusan-putusan Mahkamah Konstitusi dapat dipatuhi pembentuk Undang-Undang.

Selain itu, bila diletakkan dalam bingkai membangun praktik ketatanegaraan, pilihan untuk memaksa petahana berhenti di tengah masa jabatan belum tentu akan berdampak positif. Lagi pula, pilihan seperti ini akan selalu menghadirkan perdebatan yang berkepanjangan. Karena itu, yang harus dilakukan adalah membuat desain atau aturan yang menutup ruang untuk terjadinya penyalahgunaan kekuasaan atau posisi politik yang dimiliki calon dari petahana. Dalam pemaknaan ini, bukan tidak mungkin pilihan memaksa petahana (kepala daerah/wakil kepala daerah) berhenti di tengah masa jabatan dapat dikatakan sebagai jalan pintas karena ketidakmampuan membuat aturan yang bisa membatasi petahana untuk tidak memanfaatkan jabatan politik yang dipegangnya untuk meraih dukungan pemilih. Karena kegagalan tersebut, lalu dibuat norma yang merupakan jalan pintas, yaitu dengan mewajibkan kepala daerah/wakil kepala daerah berhenti bila mengajukan diri sebagai calon anggota legislatif.

Berdasarkan ketentuan tersebut, masa jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah *fix* selama lima tahun. Ketentuan tersebut dimaknai sebagai norma yang memberikan pembatasan secara jelas terhadap masa jabatan kepala daerah. Pembatasan tersebut dimaksudkan untuk memastikan agar kepala daerah dapat menjalankan tugas dalam waktu yang ditentukan tanpa upaya berupa paksaan untuk berhenti di tengah masa jabatan. Dengan demikian, kepala daerah tidak dapat diberhentikan dalam masa lima tahun kecuali atas alasan bersangkutan melakukan pelanggaran atau atas alasan lain sebagaimana diatur dalam Pasal 29 UU 32/2004. Selengkapnya, Pasal 29 UU 32/2004 mengatur sebagai berikut:

(1) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena:

- a. meninggal dunia;
  - b. permintaan sendiri; atau
  - c. diberhentikan.
- (2) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c diberhentikan karena:
- a. berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru;
  - b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
  - c. tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah;
  - d. dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah;
  - e. tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah;
  - f. melanggar larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.

Menilik alasan berhentinya kepala daerah dari jabatan sebagaimana diatur dalam ketentuan di atas, semua persyaratan tersebut menunjukkan, bahwa jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah pun memiliki kepastian hukum. Kepastian hukum dimaksud, di samping untuk menghormati hak seorang kepala daerah/wakil kepala daerah untuk melaksanakan tugas dalam rentang waktunya yang ditentukan, juga untuk memastikan proses peralihan kepemimpinan di daerah berjalan secara reguler, teratur dan lancar. Hanya saja, kepastian atas masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah justru menjadi kabur pada saat UU 8/2012 mempersyaratkan seorang kepala daerah/wakil kepala daerah harus mundur permanen pada saat mencalonkan diri menjadi anggota DPR, DPD, dan DPRD. Dengan demikian, seorang kepala daerah atau wakil kepala daerah harus kehilangan jabatannya hanya karena mencalonkan diri, bukan karena yang bersangkutan sudah terpilih. Terkait dengan hal ini, dalam proses pencalonan sama sekali belum terjadi rangkap jabatan yang mengharuskan seorang kepala daerah/wakil kepala daerah berhenti. Persyaratan dimaksud, secara yuridis akan mengurangi masa jabatan kepala daerah. Tanpa kesalahan apa-apa dan hanya karena mencalonkan diri sebagai calon anggota DPR, DPD dan DPRD, masa jabatan seorang kepala daerah tiba-tiba harus berkurang dari waktu yang sudah

ditentukan. Pada saat bersamaan, kondisi tersebut akan menghilangkan kepastian hukum atas masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang disandang oleh seorang warga negara. Selain itu, jika masa jabatan lima tahun dipandang sebagai kontrak kerja selama lima tahun, maka pengurangan masa kontrak tanpa sebab kesalahan dari yang bersangkutan merupakan kondisi yang tidak dibenarkan. Lagi pula, hal tersebut dapat dikualifikasi sebagai suatu pelanggaran hak asasi manusia, terutama hak atas kepastian hukum yang dimiliki setiap warga negara. Berdasarkan alasan tersebut, sudah selayaknya Pasal 12 huruf k dan Pasal 68 ayat (2) huruf h, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h UU Pemilu dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 karena menimbulkan ketidakpastian hukum atas masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Tentunya semua kita sepakat dengan penyelenggara pemilu yang fair. Di mana berbagai peluang penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan dalam pemilu dapat diantisipasi melalui aturan Pemilu. Hanya saja pilihan kebijakan untuk mewujudkan proses pemilu yang adil bagi semua tidak dapat begitu saja dilakukan dengan jalan mengorbankan hak warga negara sebagaimana dijamin UUD 1945. Mesti ada pilihan kebijakan yang dapat mewujudkan Pemilu yang *fair* dengan cara tetap mengakomodasi pemenuhan hak politik bagi setiap warga negara. Bahkan, di gedung Mahkamah Konstitusi pernah ditegaskan bahwa *right to vote and right to be candidate* sebagai hak dasar dasar warga negara yang sangat mendasar. Putusan bersejarah tersebut hadir untuk memulihkan hak warga negara yang pernah dibatasi karena terkait dengan peristiwa G 30 S/PKI. Bagaimanapun, pilihan pemberhentian kepala daerah atau kepala daerah secara permanen karena menjadi calon dalam pemilihan calon anggota legislatif jelas sangat jauh dari semangat tersebut. Dalam konteks persyaratan bagi calon petahana, mempersyaratkan mundur secara permanen jelas tidak proposional. Jika alasannya adalah untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan, semestinya pembuat Undang-Undang tidak perlu mempersyaratkan petahana mundur permanen. Melainkan dengan cara membuat aturan yang menutup ruang untuk menggunakan fasilitas publik yang melekat pada jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah. Atau jika perlu, memperketat tata cara keikutsertaan petahana, seperti mempersyaratkan non-aktif sementara atau cuti di luar tanggungan negara selama proses pemilu dilaksanakan. Bukankah memperketat tersebut jauh lebih

adil bila dibandingkan dengan membuat aturan yang substansinya adalah melarang kepala daerah/wakil kepala daerah menjadi calon anggota legislatif.

## **2. Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H.**

Sebagaimana telah diuraikan para Pemohon melalui permohonannya, dapat diketahui bahwa norma yang dipersoalkan konstitusionalitasnya adalah ketentuan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h dan Pasal 68 ayat (2) huruf h Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD (UU Pemilu). Dalam ketentuan tersebut, pada intinya diatur bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipersyaratkan untuk mengundurkan diri dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat dicabut kembali (permanen) apabila mencalonkan diri menjadi calon anggota DPR, DPD dan DPRD. Para Pemohon beralasan bahwa frasa “kepala daerah, wakil kepala daerah” dalam ketentuan dimaksud bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Sebab, norma tersebut dianggap menyebabkan terjadinya pelakuan yang tidak sama, diskriminatif, dan tidak memberikan kepastian hukum.

Terhadap persoalan tersebut, Ahli akan mencoba menjelaskannya dari sisi pembentukan peraturan perundang-undangan. Terutama terkait dengan asas materi muatan peraturan perundang-undangan, yaitu asas keadilan, asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, asas ketertiban dan kepastian hukum, asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan. Pada saat bersamaan juga akan dilihat bagaimana implikasi penyimpangan asas tersebut terhadap keberadaan norma UU Pemilu dimaksud terhadap UUD 1945.

*Pertama*, asas keadilan. Penerapan asas ini menghendaki agar setiap materi muatan peraturan perundang-undangan mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara. Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan mesti menempatkan warga negara secara adil, tanpa terkecuali. Pembedaan perlakuan sebuah norma terhadap warga negara tertentu hanya dibenarkan sepanjang pembedaan tersebut ditujukan untuk memenuhi hak warga negara [*Pasal 28J ayat (2)*].

Terkait keberadaan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu, persyaratan mundur dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan norma yang tidak adil bagi warga negara yang sedang menjabat sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah. Sebab,



ketentuan tersebut justru menunjukkan adanya perlakuan yang tidak proporsional terhadap seluruh warga negara yang memegang jabatan politik. Dalam sistem hukum administrasi negara Indonesia, jabatan politik bukan saja kepala daerah dan wakil kepala daerah, tetapi juga jabatan seperti anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD dan jabatan politik lainnya. Sementara, ketentuan dalam UU Pemilu di atas, persyaratan mundur secara permanen hanya diperuntukan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah, tidak bagi warga negara pada jabatan politik lainnya.

Walaupun jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah serta jabatan anggota DPR, DPD dan DPRD berbeda, dimana yang satu merupakan jabatan politik di eksekutif, dan yang lain adalah jabatan politik di lembaga legislatif, namun tidak ada alasan untuk memberlakukan keduanya secara berbeda. Sebab, secara genenika, keduanya sama, yaitu sama-sama jabatan politik. Oleh karena itu, perlakuan yang tidak sama antara keduanya tentunya akan menyebabkan terjadinya ketidakadilan.

Selain itu, norma dimaksud juga tidak memenuhi asas keadilan, karena terkategori sebagai ketentuan yang tidak proporsional. Sebab, jika alasan dimuatnya persyaratan mundur permanen adalah untuk menghindari konflik kepentingan (*conflict of interest*), maka calon anggota legislatif yang sedang menjabat sebagai kepala daerah seharusnya cukup diberhentikan sementara sejak pendaftaran sampai dengan ditetapkannya calon anggota DPR, DPD dan DPRD terpilih oleh KPU, atau cukup menjalani cuti di luar tanggungan negara selama proses pemilihan umum, khususnya dalam proses pelaksanaan kampanye yang cukup rentan terhadap penyalahgunaan kekuasaan (*Pasal 87 UU 8/2012*).

*Kedua*, asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan. Menurut asas ini, setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial. Menurut Ahli, disamping tidak adil, pada saat bersamaan, norma UU Pemilu sebagaimana dimaksud di atas juga telah menempatkan warga negara dalam kedudukan yang tidak sama dalam hukum dan pemerintahan. Sebab, warga negara yang menduduki jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dibatasi dengan syarat-syarat yang tidak diberlakukan bagi warga negara yang memegang jabatan anggota DPR, DPD dan DPRD. Apa yang diperkenankan bagi warga negara pada posisi/jabatan tertentu

dalam pemerintahan justru tidak diperbolehkan bagi warga negara pada posisi/jabatan lainnya. Padahal semua posisi dimaksud memiliki kedudukan yang sama serta tidak ada alasan konstitusional yang dapat membenarkan perlakuan yang tidak sama antara keduanya. Pada gilirannya, ketentuan yang demikian menyebabkan terlanggarnya asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan yang dimiliki oleh setiap warga negara. Oleh karena itu, norma UU Pemilu di atas jelas akan menyebabkan terjadi perlakuan yang tidak sama (*unequal treatment*) antar-sesama pejabat negara/jabatan politik (jabatan kepala daerah dengan jabatan anggota DPR, DPD dan DPRD).

*Ketiga*, asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Pelaksanaan asas ini menghendaki agar setiap materi muatan peraturan perundang-undangan mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara. Persyaratan yang ditentukan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam UU Pemilu terlihat hanya mempertimbangkan satu aspek saja, yaitu untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) oleh calon anggota DPR, DPD dan DPRD yang sedang menduduki jabatan kepala daerah. Sementara aspek lainnya, seperti hak warga negara untuk diperlakukan sama dalam hukum dan pemerintahan justru tidak dipertimbangkan secara proporsional. Sehingga persyaratan mundur secara permanen bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah terkesan jauh dari upaya menciptakan norma yang seimbang antara kepentingan individu warga negara dengan kepentingan lainnya. Jika ingin seimbang, pilihan kebijakannya tidak mesti dengan mempersyaratkan mundur secara permanen, melainkan cukup membatasi secara ketat berbagai peluang yang memungkinkan kepala daerah untuk melakukan penyalahgunaan kekuasaan dalam keikutsertaannya dalam Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD.

*Keempat*, asas ketertiban dan kepastian hukum. Asas ini menuntut agar setiap materi muatan peraturan perundang-undangan dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum. Setiap materi undang-undang mesti dapat memberikan jaminan kepastian hukum bagi setiap warga negara. Pada kenyataannya, norma UU Pemilu dimaksud justru menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) bagi masa jabatan kepala daerah yaitu lima tahun sebagaimana diatur dalam Pasal 110 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004. Kepastian hukum atas masa jabatan kepala daerah justru

kehilangan makna pada saat kepala daerah dan wakil kepala daerah diwajibkan untuk mundur secara permanen pada saat mencalonkan diri sebagai calon anggota DPR, DPD dan DPRD.

Kepatuhan pada semua asas materi muatan peraturan perundang-undangan di atas relevan dengan norma yang terdapat dalam UUD 1945. Apabila norma undang-undang dirumuskan dalam kerangka kepatuhan pada asas yang ada, secara bersamaan juga tunduk dan sesuai dengan ketentuan UUD 1945. Sebaliknya, ketidaksesuaian norma undang-undang dengan asas-asas tersebut juga mengisyaratkan norma dimaksud bertentangan dengan UUD 1945.

Berdasarkan alur berfikir demikian, dengan tidak terpenuhinya empat asas di atas dalam perumusan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu, menurut Ahli, norma tersebut jelas bertentangan dengan UUD 1945, khususnya ketentuan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28I ayat (4) UUD 1945.

Menurut Ahli, sistem pemilihan umum memang harus ditata sedemikian rupa sehingga betul-betul dapat mengejawantahkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Untuk itu, setiap proses pemilu harus berjalan secara *fair* antar kontestan yang ada. Upaya mewujudkan pelaksanaan Pemilu yang *fair* mesti dilakukan secara terencana dan komprehensif, bukan secara parsial. Di mana jika terdapat suatu persoalan yang dinilai mengganggu berjalannya Pemilu secara adil, lalu diberikan sebuah jalan keluar yang bersifat jangka pendek, bukan jalan keluar yang diproyeksikan mampu mengatasi masalah tanpa menimbulkan masalah baru.

Termasuk persoalan persyaratan mundur secara permanen bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah yang mencalonkan diri sebagai anggota DPR, DPD dan DPRD. Mempersyaratkan mundur secara permanen bukanlah solusi terbaik dalam penataan proses Pemilu yang *fair*. Melainkan justru akan menimbulkan persoalan lain, seperti aspek kepastian hukum bagi jabatan kepala daerah serta konsekuensi yang ditimbulkan bagi mundurnya kepala daerah terhadap kelangsungan proses pemerintahan dan pembangunan di daerah sendiri.

Proses Pemilu yang *fair* dapat didesain tanpa harus mempersyaratkan kepala daerah mundur secara permanen. Menyambung apa yang telah dijelaskan sebelumnya, berbagai kemungkinan penyimpangan yang berpeluang dilakukan kepala daerah dalam pemilu dapat diatasi dengan memperketat teknis keikutsertaan kepala daerah. Seperti berhenti sementara (*non aktif*) selama

mengikuti proses pemilu atau dengan cara cuti di luar tanggungan negara selama proses kampanye pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD. Peluang terbesar terjadinya penyalahgunaan kekuasaan ada pada saat kampanye, maka proses kampanye inilah yang harus diperketat, sehingga kekhawatiran terjadinya penyimpangan dapat diatasi.

Selain itu, proses Pemilu yang *fair* juga dapat diwujudkan dengan jalan terus mendorong peningkatan profesional penyelenggara Pemilu, terutama dalam penegakan hukum Pemilu, sehingga setiap pelanggaran yang terjadi dapat ditindak secara tegas. Dengan adanya penegakan hukum Pemilu yang tegas, tentunya Pemilu yang jujur dan adil dapat diwujudkan tanpa harus mempersyaratkan kepala daerah dan wakil kepala daerah mundur secara permanen pada saat mencalonkan diri sebagai anggota DPR, DPD maupun DPRD.

### **3. Dr. Andrinof A. Chaniago**

Sebelum sampai ke pokok perkara yang harus Ahli tanggap, perkenankan Ahli sedikit mengingatkan bahwa pembagian fungsi, kewenangan dan pemberian porsi kewenangan pada dan antar lembaga perwakilan politik kita masih menunjukkan beberapa kelemahan. DPR, misalnya, dalam hal kewenangan politik saat ini berada pada posisi *superbody* karena kewenangan politiknya sangat besar, sementara lembaga maupun anggotanya tidak diberi kewajiban yang pantas untuk mempertanggungjawabkan kewenangannya kepada pihak manapun. DPR dan anggota DPR bukan saja memiliki hak dan kewenangan untuk menyusun Undang-Undang, membahas dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) dan hak dan kewenangan untuk mengawasi jalan pemerintahan, tetapi juga memiliki kewenangan khusus memilih pada tingkat seleksi akhir para komisioner kuasi lembaga-lembaga negara dan kewenangan untuk melakukan *fit and proper test* bagi calon pejabat tinggi lembaga tertentu di pemerintahan.

Sementara itu, apabila kita melihat fungsi dan kewenangan lembaga perwakilan lain, yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD), fungsi dan kewenangan lembaga ini amat terbatas meskipun jumlah rata-rata suara pemilih untuk tiap anggotanya jauh lebih besar dari jumlah suara pemilih rata-rata anggota DPR. *De facto*, DPD tidaklah seperti lembaga perwakilan rakyat. Bahkan sebagai lembaga

perwakilan daerah pun fungsi dan kewenangan lembaga ini untuk mewakili kepentingan daerah masih tidak jelas.

Terkait dengan perkara yang disidangkan oleh Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi tentang Pengujian Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h, Pasal 68 ayat (2) huruf h sepanjang frasa "*kepala daerah, wakil kepala daerah*" Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 17, atau disebut UU Pemilu, terhadap Pasal 1 ayat (3); Pasal 27 ayat (1); Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3); dan Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kepada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, yang diajukan para Pemohon, perkenankan Ahli memberikan pendapat sebagai berikut dalam kapasitas Ahli, setidaknya-tidaknya seperti yang selama ini dilekatkan beberapa pihak, sebagai pengamat kebijakan publik:

*Pertama*, ketegangan-ketegangan (*dispute*) dalam sistem dan kebijakan bernegara, hendaklah dikembalikan kepada tujuan kita bernegara yang tujuan intinya tercantum di dalam alinea keempat Undang-Undang Dasar 1945, yakni untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta menciptakan perdamaian dunia, dan tujuan-tujuan untuk masing-masing urusan bernegara yang tercantum di dalam batang tubuh UUD 1945.

*Kedua*, setelah melihat kepada tujuan, acuan selanjutnya adalah asas-asas dan prinsip-prinsip yang telah disepakati dalam mencapai tujuan bernegara tadi. Dalam pandangan Ahli pribadi, Ahli melihat butir-butir Pancasila adalah asas-asas dalam mencapai tujuan bernegara, meskipun kita selama ini menyebutnya sebagai asas bernegara yang maknanya menjadi kurang tegas.

*Ketiga*, ketika kita sedang mempersoalkan masalah-masalah turunan dalam bernegara, dua pegangan di atas harus tetap menjadi landasan. Tetapi, setelah itu, kita tentu harus mengadopsi asas-asas yang bersifat universal dan prinsip-prinsip yang logis dan didukung fakta empiris untuk menjalankan urusan-urusan yang lebih praktis dan mengatasi ketegangan-ketegangan yang terjadi. Prinsip-prinsip universal yang tetap langgeng dalam mengelola urusan-urusan praktis

kenegaraan adalah keadilan, kesetaraan, dan akuntabilitas. Tetapi, sekali lagi penting Ahli garis bawah, prinsip-prinsip ini adalah untuk mencapai tujuan bernegara, sehingga dalam penggunaannya ia harus selalu terkoneksi dengan tujuan-tujuan bernegara tersebut.

Pentingnya untuk selalu memperhatikan konektivitas antara tujuan dan prinsip-prinsip karena setiap menghadapi ketegangan (*dispute*) personal-persoalan yang terlihat dan dirasakan pasti akan berada dalam suatu hirarki. Masalah sederhana ini juga penting Ahli ingatkan karena di negara kita hukum seringkali menjadi alat pemecahan masalah yang tidak ada kaitannya dengan tujuan yang lebih tinggi, yakni tujuan bernegara.

Dengan pola pikir yang Ahli gunakan di atas, Ahli berpendapat setiap norma baru yang dilahirkan oleh sebuah Undang-Undang tentu juga tidak boleh keluar dari pedoman pembuatan kebijakan bernegara di atas. Maksud dari pandangan Ahli ini kurang lebih sama dengan apa yang dimaksud oleh para ahli hukum dengan "pertentangan norma". Perbedaan antara Ahli sebagai analis kebijakan publik dan para ahli hukum adalah, para ahli hukum memberi perhatian pada pertentangan norma dan Ahli, atau analis kebijakan publik, memberi perhatian pada substansi tujuan bersama yang diinginkan dalam bernegara atau dalam kehidupan bersama.

Persoalan yang dikemukakan, atau perkara yang dijadikan pokok gugatan oleh para pemohon adalah adanya perlakuan diskriminasi antara pejabat publik di lembaga eksekutif dan legislatif yang punya keinginan untuk mendaftar, atau mendaftar kembali, menjadi calon anggota legislatif dimana ada keharusan untuk meninggalkan jabatan bagi yang masih menjabat di eksekutif, sementara tidak ada keharusan serupa pada yang masih menjabat di lembaga perwakilan.

Menurut Ahli, mengacu kepada pola pikir yang Ahli pakai di bagian awal tadi, persoalan ini bisa dijawab dengan mencari jawaban atas pertanyaan-pertanyaan berikut:

*Pertama*, apakah mereka yang menjadi kepala daerah dan ingin menjadi anggota legislatif itu akan lebih lama berguna atau lebih berguna bagi orang banyak? Dalam keadaan apa mereka, yang masih menjabat di jabatan publik, menjadi tetap berguna atau lebih berguna bagi orang banyak.

*Kedua*, kalau hal itu akan membuat mereka tetap berguna lebih lama, atau makin berguna, maka masalah apa yang terjadi dan bisa menjadi beban bagi orang banyak? Bisakah masalah itu diatasi atau dihilangkan tanpa menutup peluang bagi mereka untuk menjadi anggota legislatif, kalau posisi itu akan membuat mereka lebih berguna bagi orang banyak?

Ahli berpendapat, memang ada kondisi-kondisi tertentu yang berpotensi menimbulkan kerugian orang banyak apabila seorang kepala daerah meninggalkan jabatannya, baik yang nyata sekaligus bisa diukur maupun tidak bisa diukur dengan angka tetapi kerugiannya juga nyata. Misalnya, apabila kepala daerah itu baru atau belum lama menjabat, sementara kepala daerah itu adalah orang yang dipilih langsung oleh rakyat, maka ia tentu telah merugikan kepentingan orang banyak karena maksud orang untuk memilihnya adalah untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat lewat tugas dan fungsi kepemimpinan yang dipercayakan.

Mengenai berapa lama ukuran baru atau atau belum lama itu dalam contoh kasus ini bisa diputuskan dengan metode tertentu. Tetapi, kalau kemudian telah ditemukan jawaban bahwa untuk yang telah menjabat dalam waktu tertentu boleh meninggalkan jabatan untuk alasan menjadi calon anggota legislatif, selain alasan lain untuk berhenti atau diberhentikan yang sudah diatur oleh Undang-Undang, pertanyaan berikutnya adalah, apakah akibat dilepasnya jabatan itu menimbulkan tambahan biaya atau kerugian yang berarti bagi orang banyak? Misalnya, untuk mengalihkan jabatan tersebut kepada orang lain, apakah akan memakan biaya yang besar? Persoalan ini telah dijawab oleh Undang-Undang dan peraturan yang ada hingga tata cara pengisian jabatan yang ditinggalkan. Tetapi, ketentuan ini selama ini lebih dimaksudkan untuk mereka yang ingin maju atau meninggalkan jabatan bupati/walikota untuk menjadi calon gubernur. Dalam hal ini, untuk mereka yang mau maju menjadi calon anggota legislatif, ketentuan tersebut juga perlu ditegaskan. Tinggal berikutnya yang perlu dicari adalah, apakah masih ada persoal-persoalan yang berpotensi merugikan kepentingan orang banyak apabila seorang kepala daerah yang sudah menjabat untuk lama waktu yang disyaratkan ingin menjadi anggota legislatif.

Persoalan yang lebih pokok dalam perkara gugatan Pemohon dalam permohonan ini ada pada boleh tidaknya mereka kembali menjabat kalau mereka tidak terpilih, atau haruskah mereka berhenti total ketika hendak mencalonkan diri

sebagai calon anggota DPR, DPD atau DPRD dan tidak diberikan status cuti selama masa pencalonan. Menurut Ahli, kalau persoalan atau kriteria waktu meninggalkan jabatan untuk maksud pindah ke jabatan politik lainnya ini sudah diatur dengan ketentuan, perkara untuk berhenti total atau cuti bukanlah perkara prinsip yang perlu diatur oleh Undang-Undang, terlepas dari pandangan bagaimana sebaiknya menurut norma-norma hukum. Artinya, secara substansi, dilihat dari segi waktu yang diperlukan untuk mengikuti proses menjadi calon anggota DPR, DPD, dan DPRD, keharusan berhenti total itu bukanlah hal yang perlu kalau dengan status antara berhenti atau cuti tidak ada potensi kerugian atau potensi beban tambahan bagi orang banyak, bukan bagi orang yang berpotensi menggantikan.

Dua alasan yang Ahli pakai untuk mengatakan hal di atas adalah, *pertama*, di dalam sistem politik kita, baik jabatan Kepala Daerah maupun jabatan anggota DPR, DPD, dan DPRD adalah sama-sama jabatan politik yang diduduki karena basis politik. Tingkat mobilitas yang lebih tinggi di dalam jaringan jabatan politik adalah hal yang wajar asalkan tiap posisi memiliki norma-norma jabatan yang patut. *Kedua*, menagaskan batas waktu lama masa menjabat, menurut Ahli lebih penting ditegaskan daripada mengatur soal harus berhenti atau harus cuti. Dan, kalau batas waktu minimal jabatan yang boleh ditinggalkan itu bernilai hampir habis atau sudah  $2/3$  (dua per tiga) dari masa satu periode jabatan, maka tidak ada manfaat berarti untuk mengharuskan seorang kepala daerah itu berhenti total. Secara logis, bagi mereka yang gagal dalam pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD itu tidak ada keuntungan politik yang ia dapat apabila mereka kembali menjabat setelah diberi hak cuti. Kesempatan untuk mengkapitalisasi sisa masa jabatan untuk mengejar jabatan politik lainnya justru mengecil karena mereka terbukti kalah atau tidak terpilih dalam pemilihan calon anggota DPR, DPD, dan DPRD. Dari segi manfaat dan kerugian, apabila mereka kembali menjabat, justru lebih banyak potensi manfaatnya dibanding potensi kerugiannya. Dengan kembali menjabat, tidak perlu menggunakan sumber daya baru dan menciptakan urusan tambahan dengan segala mata rantai implikasinya di dalam pemerintahan, sementara dari pejabat yang bersangkutan, lingkungan pemerintahan daerah yang dipimpinnya tetap bisa memanfaatkan kemampuan dan pengalamannya.



#### 4. Dr. Maruarar Siahaan, S.H.

Dalam buku berjudul *The Morality of Law* (Fuller), Fuller mengatakan salah satu yang menjadi masalah jika sering terjadi perubahan Undang-Undang adalah orang belum sempat memahami betul tetapi Undang-Undang tersebut sudah berubah merupakan salah satu kegagalan. Bahkan dalam buku *The Morality Of Law* tersebut kalau Undang-Undang berubah-ubah dikatakan tidak bermoral. Tetapi menurut Ahli perubahan yang terus-menerus tanpa ada jeda untuk menghayati dulu memang merupakan satu problem tersendiri meskipun *demand* untuk stabil dengan *demand* untuk berubah merupakan hal yang terus-menerus di dalam perubahan Undang-Undang;

Salah satu yang paling mendasar ketika HAM masuk di dalam konstitusi adalah dia membentuk atau menciptakan implikasi norma, yaitu yang disebutkan juga hierarki normatif dalam konstitusi yang di dalam beberapa literatur dikatakan dia memiliki suatu kedudukan yang unggul (tertinggi). Jadi dibanding norma konstitusi yang lain, HAM yang masuk ke dalam konstitusi tersebut, lebih unggul dari yang lain. Sehingga kalau ada intrakonstitusional konflik antara norma-norma dengan hierarki norma yang sudah dpositifkan dalam Undang-Undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan maka yang lebih tinggi tentu akan mengalahkan yang lebih rendah.

Bahwa mengenai Undang-Undang yang diujikan terkait frasa "*kepala daerah, wakil kepala daerah*" harus mundur jika maju menjadi anggota calon anggota legislatif akan diperhadapkan dengan tolak ukur konstitusi, menurut Ahli lebih menekankan pada Pasal 27 ayat (1), 28D ayat (1), 28D ayat (3), dan 28I ayat (2). Seluruh norma tersebut sebenarnya memuat prinsip konstitusi, yaitu kepastian, persamaan, larangan diskriminasi, dan keadilan.

Mahkamah Konstitusi sudah menegaskan bahwa adanya persamaan dalam jabatan politik yang memperoleh kepercayaan dari rakyat dipilih langsung, ada periodenya dan terikat agenda demokrasi, yaitu Pemilu. Termasuk Presiden, anggota legislatif, menteri, gubernur, wakil gubernur, bupati, dan walikota itu termasuk satu kelompok jabatan yang merupakan jabatan yang memiliki karakter sama. Dalam moral diartikan bahwa yang sama diperlakukan sama, yang tidak sama harus diperlakukan tidak sama, seimbang ketidaksamaan. *Equality* juga dan *justice* atau keadilan itu kadang-

kadang dilihat sebagai sinonim karena satu hal dipandang adil atau menciptakan keadilan adalah ketika kita memberikan kepada seorang yang sama apa yang menjadi haknya seperti yang sudah diberikan kepada orang lain.

Seluruh hak konstitusional untuk menjadi calon anggota DPR, DPD, maupun DPRD yang dijamin dalam Pasal 27 ayat (1), 28D ayat (1), 28D ayat (3), 28I, dan lain sebagainya sudah dijamin, tetapi menjadi soal ketika norma yang seharusnya memperoleh legitimasi dan legalitasnya dari norma yang lebih tinggi justru bertentangan karena di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 keseluruhan norma yang diuji dimohon diuji. Ada keharusan mengundurkan diri dari jabatan secara permanen yang menciptakan inkonsistensi dengan norma yang lebih tinggi, yaitu norma yang lebih tinggi itu tolak ukur keabsahan dari pada norma yang disebutkan lebih rendah. Hak asasi memang bisa dibatasi. Pasal 28J UUD 1945 mengatakan tidak mutlak, tetapi formula atau mekanisme yang operasional menguji keabsahan pembatasan dalam Undang-Undang Dasar. Pelaksanaan atau penerapan Pasal 28J dianggap sesuatu yang wajar, objektif, dan rasional.

Dalam yurisprudensi MK di seluruh dunia, yaitu *proporsionalitas test* yang menekankan penyeimbangan kepentingan masyarakat, berhadapan dengan kepentingan perorangan, dan tiga komponen uji proporsionalitas untuk melihat apakah pembatasan tersebut cukup layak, cukup rasional, dan objektif. Pertama, tindakan pembatasan tersebut harus dirancang dengan hati-hati dan objektif, dan tidak boleh sewenang-wenang. Tidak boleh tidak adil. Tidak boleh tidak rasional. Kedua, tindakan pembatasan yang dilakukan harus seminimal mungkin dilakukan. Kemudian ketiga, harus terdapat keseimbangan antara akibat dari tindakan pembatasan dengan tujuan yang hendak dicapai.

Ahli mencoba menyimpulkan dengan satu kata, ketika sudah memasukkan norma-norma yang seluruhnya diuji di sini, dengan patronnya di dalam UUD 1945 maka pembatasan yang dilakukan dengan secara berbeda, antara apa tadi jabatan-jabatan politik yang sama maka kita melihat tidak seimbang. Pembatasan dilakukan dibanding dengan tujuan yang hendak dicapai. Kedua, Ahli melihat juga karena secara berbeda hanya kepala daerah tidak boleh. Memang pegawai negeri tidak boleh dan harus permanen

mengundurkan diri. Maka Ahli melihat ini juga tidak adil, karena diperlakukan yang sama tidak sama, maka Ahli berkesimpulan bahwa seluruh undang-undang yang diuji menurut hemat Ahli bertentangan dengan konstitusi.

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon, Pemerintah menyampaikan keterangan lisan yang disampaikan dalam persidangan tanggal 27 Februari 2013 yang kemudian dilengkapi dengan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 8 April 2013, yang pada pokoknya sebagai berikut:

#### **I. POKOK PERMOHONAN PEMOHON**

1. Bahwa pada pokoknya para Pemohon perkara Nomor 12/PUU-XI/2013 merupakan warga negara Indonesia yang memiliki pekerjaan sebagai pegawai negeri sipil yang ingin mencalonkan diri sebagai bakal calon anggota DPD dan merasa dirugikan karena ketentuan Pasal 12 huruf k dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu DPR, DPD dan DPRD yang mengharuskan pegawai negeri sipil mengundurkan diri dari status kepegawaiannya yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali.
2. Bahwa pada pokoknya para Pemohon perkara Nomor 15/PUU-XI/2013 merupakan warga negara Indonesia yang sedang menduduki jabatan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah, dan berkepentingan untuk mencalonkan diri dalam pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD dan merasa dirugikan karena ketentuan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu DPR, DPD, dan DPRD yang mengharuskan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mengundurkan diri dari jabatannya sebelum masa jabatannya berakhir, dan oleh karenanya bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.

#### **II. TENTANG KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON**

Sesuai dengan ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011, menyatakan bahwa Pemohon adalah

pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- 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.

Ketentuan di atas dipertegas dalam penjelasannya, bahwa yang dimaksud dengan “hak konstitusional” adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. Kualifikasinya dalam permohonan *a quo* sebagaimana disebut dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
- b. Hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dalam kualifikasi dimaksud yang dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang diuji;
- c. Kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon sebagai akibat berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian.

Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi telah memberikan pengertian dan batasan kumulatif tentang kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu Undang-Undang menurut Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (*vide* Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan putusan-putusan berikutnya), harus memenuhi 5 (lima) syarat yaitu:

- a. adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;

- c. bahwa kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Atas hal-hal tersebut di atas, kiranya perlu dipertanyakan kepentingan para Pemohon apakah sudah tepat sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan atas berlakunya ketentuan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu DPR, DPD, dan DPRD.

Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Majelis Hakim Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilainya apakah para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak, sebagaimana yang ditentukan oleh Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi maupun berdasarkan Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu (*vide Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007*).

### **III. PENJELASAN PEMERINTAH ATAS MATERI PERMOHONAN YANG DIMOHONKAN UNTUK DI UJI**

Bahwa terhadap anggapan para Pemohon dalam permohonan tersebut. Pemerintah dapat memberikan keterangan sebagai berikut:

1. Bahwa sesuai dengan ketentuan Pasal 22E UUD 1945, Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diselenggarakan berlandaskan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Pemilu diselenggarakan dengan menjamin prinsip keterwakilan, yang artinya setiap orang warga negara Indonesia dijamin memiliki wakil yang duduk di lembaga perwakilan yang akan menyuarakan aspirasi rakyat di daerah pemilihannya pada setiap tingkatan pemerintahan, dari pusat hingga ke daerah.

2. Bahwa terhadap ketentuan Pasal 12 huruf k dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu DPR, DPD dan DPRD. Perlu kiranya dalam forum yang mulia ini Pemerintah menjelaskan mengapa PNS, TNI, Polri dan pejabat BUMN/BUMD serta pengurus badan lain yang anggarannya bersumber dari APBN/APBD mengundurkan diri apabila menjadi calon anggota DPD adalah dilandasi pertimbangan bahwa:
- a. untuk mewujudkan profesionalisme aparatur penyelenggara pemerintahan, Pemerintah berkepentingan agar aparaturnya dapat bekerja secara terfokus dalam membangun karirnya. Oleh karena itu Pemerintah mendorong agar aparaturnya tidak memburu jabatan dengan melamar dan mencari jabatan lain di luar sistem karir yang sudah dibangunnya.
  - b. dalam hal pejabat dimaksud akan membangun karir baru atau mencari jabatan baru, maka dirinya harus mengukur dengan sungguh-sungguh dan jangan hanya sekedar untung-untungan, dan apabila gagal mendapatkan jabatan baru maka akan kembali pada jabatan yang lama. Untuk menghindari hal tersebut maka Undang-Undang *a quo* menormakan secara tegas agar subjek hukum dimaksud mengundurkan diri apabila akan mencalonkan diri sebagai anggota DPD.
3. Bahwa terkait dengan ketentuan PNS, TNI, Polri dan pejabat BUMN/BUMD serta pengurus Badan lain yang anggarannya bersumber dari APBN/APBD mengundurkan diri apabila menjadi calon anggota DPD, telah pernah di ajukan uji materi dalam permohonan pengujian ketentuan Pasal 12 huruf k beserta Penjelasannya dan Pasal 67 ayat (2) huruf h Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah oleh Dr. Muhammad Abduh Zen, M.Hum dalam register 45/PUU-VIII/2010 yang amar putusannya “Menolak Permohonan Pemohon untuk seluruhnya”. Dalam putusannya Mahkamah Konstitusi menyatakan:
- Menimbang bahwa, menurut Mahkamah, keharusan bagi PNS untuk mengundurkan diri jika mencalonkan diri dalam pemilihan anggota DPD bisa dilihat dari dua perspektif yaitu perspektif pembatasan hak asasi dengan Undang-Undang dan perspektif sebagai kewajiban hukum. Dari perspektif pembatasan HAM, keharusan mengundurkan diri tersebut*

merupakan pembatasan HAM berdasarkan Undang-Undang sesuai dengan ketentuan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 yakni bahwa HAM dapat dibatasi dengan Undang-Undang. Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 menyatakan, "Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam masyarakat demokratis".

Berdasarkan pertimbangan tersebut sudah selayaknya permohonan para Pemohon dalam perkara *a quo* dinyatakan *ne bis in idem*

4. Terhadap permohonan dalam perkara Nomor 12/PUU/XI/2013. Pemerintah dapat memberikan penjelasan sebagai berikut:
  - a. Bahwa Pasal 3 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menyatakan bahwa:
    - (1) Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan.
    - (2) Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
    - (3) Untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Berdasarkan ketentuan di atas, telah ternyata bahwa PNS pada pokoknya dilarang melakukan dan/atau mengikuti kegiatan politik praktis dalam upaya menjaga netralitas pegawai negeri dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakkan dan persatuan pegawai negeri serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran dan tenaganya pada tugas yang dibebankan kepadanya

- b. Pemohon memang tidak mencalonkan diri menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang berasal dari partai politik, tetapi

mencalonkan diri untuk menjadi Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang berasal dari perseorangan dan tidak mensyaratkan Pemohon untuk harus menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik, namun proses rekrutmen anggota DPD adalah proses politik yang sama dengan rekrutmen anggota DPR yaitu melalui pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali [vide Pasal 22E ayat (1) UUD 1945];

- c. Menurut Pemerintah ketika seseorang telah memilih untuk menjadi PNS maka dia telah mengikatkan diri dalam ketentuan-ketentuan yang mengatur birokrasi pemerintahan, sehingga pada saat mendaftarkan diri untuk menjadi calon dalam jabatan politik yang diperebutkan melalui mekanisme pemilihan umum, dalam hal ini sebagai calon anggota DPD, maka Undang-Undang dapat menentukan syarat-syarat yang di antaranya dapat membatasi hak-haknya sebagai PNS sesuai dengan sistem politik dan ketatanegaraan yang berlaku pada saat ini. Dari perspektif kewajiban, keharusan mengundurkan diri sebagai PNS tersebut tidak harus diartikan pembatasan HAM karena tidak ada HAM yang dikurangi dalam konteks ini, melainkan sebagai konsekuensi yuridis atas pilihannya sendiri untuk masuk ke arena pemilihan jabatan politik, sehingga wajib mengundurkan diri dari PNS guna mematuhi peraturan perundang-undangan di bidang birokrasi Pemerintahan. maka kewajiban mengundurkan diri menurut undang-undang bagi PNS yang akan ikut pemilihan anggota DPD tersebut bukanlah pelanggaran hak konstitusional;
- d. Pemerintah berpendapat bahwa alasan Pemohon mengajukan *Constitutional Review* terhadap Pasal 12 huruf k dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu DPR, DPD dan DPRD, adalah karena ketakutan Pemohon apabila tidak terpilih menjadi anggota DPD, tetapi apabila Pemohon terpilih menjadi Anggota DPD tentunya Pemohon tidak mengajukan *constitutional review* terhadap Undang-Undang *a quo*. Kerugian yang diderita Pemohon, sesungguhnya bukanlah sebagai akibat hukum dari keberlakuan Undang-Undang *a quo* tetapi merupakan "**akibat hukum dari pilihan hukum**" yang telah diambil oleh Pemohon.



5. Terhadap permohonan dalam perkara Nomor 15/PUU/XI/2013. Pemerintah dapat memberikan penjelasan sebagai berikut:
- a. Bangsa Indonesia menjunjung tinggi prinsip-prinsip demokrasi, nilai-nilai kearifan dan kebijaksanaan maka etika dan fatsoen politik harus tetap dijaga guna menciptakan nuansa politik yang lebih bermartabat dan elegan.
  - b. Bahwa jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan Jabatan yang strategis karena dalam jabatan tersebut terdapat kewenangan terhadap wilayah, Birokrasi, Anggaran dan kewenangan dalam mengeluarkan kebijakan-kebijakan publik, sehingga apabila Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang mencalonkan diri sebagai Anggota DPR, DPD dan DPRD tidak mengundurkan diri dari jabatannya maka hal ini dikhawatirkan memicu potensi penyalahgunaan wewenang oleh Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam hal kecenderungan penyalahgunaan anggaran, penyalahgunaan fasilitas, penyalahgunaan mobilisasi birokrasi maupun penyalahgunaan dalam mengeluarkan kebijakan-kebijakan publik.
  - c. Secara prinsip dalam pelaksanaan demokrasi di Indonesia sangat menjunjung supremasi hukum, hak-hak asasi manusia dan tanpa ada unsur diskriminasi, perbedaan perlakuan merupakan kebijakan Pembuat Undang-undang sebagai upaya dalam menciptakan keadilan bagi para Calon Anggota DPR, DPD dan DPRD, sehingga ketentuan keharusan pengunduran diri bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang hendak mencalonkan diri sebagai Anggota DPR, DPD dan DPRD merupakan konsekuensi logis yang harus dilaksanakan oleh yang bersangkutan sebagai syarat mutlak dalam melaksanakan ketentuan perundang-undangan.
  - d. Kebijakan Pejabat yang mencalonkan untuk menjadi anggota DPR, DPD dan DPRD secara nasional sebagaimana diatur dalam Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Nomor 8 Tahun 2012 sama sekali tidak mengabaikan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (3) dan Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 karena setiap orang, warga negara, dan partai politik peserta pemilu diperlakukan sama dan mendapat kesempatan yang sama melalui kompetisi secara demokratis dalam pemilu yang merupakan kebutuhan dan kepentingan Bangsa Indonesia kedepan.

#### **IV. KESIMPULAN**

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi mengadili permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Terhadap Undang-Undang Dasar 1945, dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan para Pemohon tidak memiliki Kedudukan hukum (*legal standing*);
2. Menolak permohonan pengujian para Pemohon seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima (*niet onvankelijk verklaard*);
3. Menyatakan ketentuan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h dan Pasal 68 ayat (2) huruf h Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD tidak bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (3) dan Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

[2.4] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon, Dewan Perwakilan Rakyat menyampaikan keterangan lisan dalam persidangan tanggal 27 Februari 2013 dan menyampaikan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 3 April 2013, yang pada pokok sebagai berikut:

#### **A. KETENTUAN UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2012 TENTANG PEMILIHAN UMUM ANGGOTA DPR, DPD, DAN DPRD YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945.**

Para Pemohon dalam permohonannya mengajukan pengujian atas Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h, dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu sepanjang frasa “**kepala daerah, wakil kepala daerah**”

**Para Pemohon beranggapan ketentuan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h, dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), 28D ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.**

## **B. HAK DAN/ATAU KEWENANGAN KONSTITUSIONAL YANG DIANGGAP PARA PEMOHON TELAH DIRUGIKAN OLEH BERLAKUNYA UU PEMILU**

1. Para Pemohon berpendapat bahwa ketentuan UU Pemilu *a quo* telah menjadi norma hukum yang menyebabkan terjadinya perlakuan berbeda antara para Pemohon sebagai warga negara yang sedang menduduki jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan warga negara lain yang sedang pula menduduki jabatan anggota DPR, DPD, DPRD dan jabatan politik lainnya. Sehingga hak konstitusional para Pemohon sebagaimana dijamin dalam Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 menjadi terhambat.
2. Para pemohon berpendapat bahwa ketentuan UU Pemilu *a quo* melegitimasi terjadinya praktik diskriminasi, terdapat perlakuan berbeda bagi warga negara yang menduduki kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan warga negara yang menduduki jabatan anggota DPR, DPD, dan DPRD dan jabatan politik lainnya. Sementara perbedaan perlakuan dimaksud tidak memiliki justifikasi objektif. Sehingga tindakan tersebut dapat dikualifikasikan sebagai perlakuan diskriminatif.
3. Ketentuan UU Pemilu telah menyebabkan terjadinya ketidakpastian hukum bagi hak konstitusional para Pemohon untuk menduduki jabatan kepala daerah sesuai masa jabatan yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda). Pada saat

bersamaan, juga menimbulkan ketidakpastian hukum atas status jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai jabatan politik dibandingkan dengan jabatan PNS, anggota TNI, anggota POLRI sebagai jabatan negeri.

### C. KETERANGAN DPR RI

Terhadap dalil para Pemohon sebagaimana diuraikan dalam Permohonan *a quo*, DPR dalam penyampaian pandangannya terlebih dahulu menguraikan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

#### 1. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon

Terhadap dalil-dalil para Pemohon sebagaimana diuraikan dalam Permohonan *a quo*, DPR dalam penyampaian pandangannya terlebih dahulu menguraikan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) Para Pemohon.

Kualifikasi yang harus dipenuhi oleh para Pemohon sebagai Pihak telah diatur dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disingkat UU Mahkamah Konstitusi), yang menyatakan bahwa "*Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:*

- a. *perorangan warga negara Indonesia;*
- 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."*

Hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dimaksud ketentuan Pasal 51 ayat (1) tersebut, dipertegas dalam penjelasannya, bahwa "**yang dimaksud dengan "hak konstitusional" adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.**" Ketentuan Penjelasan Pasal 51 ayat (1) ini menegaskan, bahwa hanya hak-

hak yang secara eksplisit diatur dalam UUD 1945 saja yang termasuk “hak konstitusional”.

Oleh karena itu, menurut UU Mahkamah Konstitusi, agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. Kualifikasinya sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
- b. Hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud dalam “**Penjelasan Pasal 51 ayat (1)**” dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang.

Mengenai parameter kerugian konstitusional, Mahkamah Konstitusi telah memberikan pengertian dan batasan tentang kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu Undang-Undang harus memenuhi 5 (lima) syarat (*vide* Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 011/PUU-V/2007) yaitu sebagai berikut:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;
- c. bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Apabila kelima syarat tersebut tidak dipenuhi oleh para Pemohon dalam perkara pengujian UU *a quo*, maka para Pemohon tidak memiliki kualifikasi kedudukan hukum (***legal standing***) sebagai Pemohon.

Menanggapi permohonan para Pemohon *a quo*, DPR berpandangan bahwa para Pemohon harus dapat membuktikan terlebih dahulu apakah benar para Pemohon sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan atas berlakunya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji, khususnya dalam mengkonstruksikan adanya kerugian terhadap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagai dampak dari diberlakukannya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji.

Terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) tersebut, DPR menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilai apakah para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak sebagaimana yang diatur oleh Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi dan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 011/PUU-V/2007.

## **2. Pengujian atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.**

- a. Terhadap permohonan pengujian Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945, DPR menyampaikan keterangan sebagai berikut:
  - 1) UU Pemilu merupakan Undang-Undang yang mengatur mengenai penyelenggaraan pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD yang didasarkan pada asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, sebagai salah satu asas pemilu, asas adil menuntut adanya perlakuan yang sama (*equal treatment*) bagi seluruh pihak yang mencalonkan diri dalam pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD.

- 2) Jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan jabatan politik. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VIII/2010, jabatan politik merupakan jabatan yang diperoleh dari kepercayaan rakyat, baik yang dipilih langsung maupun yang dipilih melalui perwakilan di dalam masa jabatan tertentu secara periodik dan dibatasi serta terikat dengan agenda demokrasi, yaitu pemilihan umum. Jabatan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan jabatan eksekutif beda dengan jabatan sebagai anggota DPR, DPD, dan DPRD yang merupakan jabatan legislatif. Dengan mencalonkan diri dalam pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD berarti para Pemohon bermaksud untuk pindah dari lembaga eksekutif ke lembaga legislatif.
- 3) Baik kepala daerah maupun wakil kepala daerah, pada dasarnya merupakan orang-orang yang telah memperoleh kepercayaan dari rakyat yang memilihnya untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan di daerah sampai berakhir masa jabatannya. Namun dengan mencalonkan diri sebagai anggota DPR, DPD, dan DPRD yang notabene merupakan jabatan legislatif di tengah - tengah masa jabatannya, secara filosofis, kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut sesungguhnya telah mengenyampingkan kepercayaan rakyat terhadapnya.
- 4) Sebagai konsekuensi dari pengenyampingan kepercayaan tersebut, maka ketentuan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h, dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu mengatur bahwa mereka harus mengundurkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali sejak mengajukan diri sebagai bakal calon anggota DPR, DPD, dan DPRD.
- 5) Sebaliknya jika anggota DPR, DPD, dan DPRD mencalonkan diri dalam pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD berarti anggota DPR, DPD, dan DPRD tersebut mencalonkan diri pada lembaga yang sama, yaitu lembaga legislatif. Anggota DPR, DPD, dan DPRD, pada dasarnya adalah orang-orang yang telah memperoleh kepercayaan dari rakyat yang memilihnya untuk

mewakilinya di parlemen. Kepercayaan tersebut harus tetap dijaga dengan cara menyelesaikan tugasnya sebagai anggota DPR, DPD, dan DPRD sampai akhir masa jabatannya. Dengan mencalonkan diri sebagai anggota DPR, DPD, dan DPRD kembali di tengah - tengah masa jabatannya, tidak berarti anggota DPR, DPD, dan DPRD tersebut mengesampingkan kepercayaan rakyat kepadanya sebab anggota DPR, DPD, dan DPRD mencalonkan diri pada lembaga yang sama, yaitu legislatif. Oleh karena itu anggota DPR, DPD, dan DPRD tersebut tidak perlu mengundurkan diri sebagai anggota DPR, DPD, dan DPRD.

- 6) Berdasarkan uraian di atas, ketentuan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h, dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu sepanjang frasa “kepala daerah, wakil kepala daerah” sesungguhnya telah memberikan perlakuan yang sama (*equal treatment*) kepada seluruh pihak yang mencalonkan diri dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Oleh karena itu ketentuan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h, dan Pasal 68 ayat (2) huruf h Undang-Undang *a quo* tidak bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945.
- b. Terhadap permohonan pengujian Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu dengan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, DPR menyampaikan keterangan sebagai berikut:
    - 1) Para Pemohon sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah, para Pemohon juga sangat berkepentingan untuk mencalonkan diri dalam pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD, jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah pada dasarnya berbeda dengan jabatan anggota DPR, DPD, dan DPRD meskipun keduanya sama-sama merupakan jabatan politik. Baik kepala daerah maupun wakil kepala daerah merupakan pemimpin daerah. Sebagai pemimpin daerah tentu saja kepala daerah dan wakil



kepala daerah mempunyai kekuasaan struktural yang begitu besar di daerah yang dipimpinnya.

- 2) Kekuasaan struktural yang begitu besar pada kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut, sangat potensial untuk disalahgunakan oleh kepala daerah dan wakil kepala daerah jika mereka mencalonkan diri dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Jika hal ini dibiarkan maka kemungkinan besar akan terjadi persaingan yang tidak adil antara warga negara biasa (anggota DPR, DPD, dan DPRD) dengan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang mencalonkan diri dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.
- 3) Tidak adil dan bersifat diskriminatif, jika terhadap kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut yang notabene mempunyai kekuasaan struktural yang begitu besar di daerahnya diberlakukan ketentuan yang sama dalam arti kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak perlu mengundurkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD.
- 4) Oleh karena itu untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) oleh kepala daerah dan wakil kepala daerah yang mencalonkan diri dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD dalam rangka mewujudkan pemilu yang adil dan tidak diskriminatif, maka ketentuan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu mewajibkan kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk mengundurkan diri yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali sejak mengajukan diri sebagai bakal calon anggota DPR, DPD, dan DPRD.
- 7) Berdasarkan uraian di atas, ketentuan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h, dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu sepanjang frasa “kepala daerah, wakil kepala daerah” bukan ketentuan yang bersifat diskriminatif. Oleh karena itu ketentuan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h, dan Pasal 68 ayat (2) huruf h Undang-Undang *a quo* tidak bertentangan dengan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.

- c. Terhadap permohonan pengujian Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, DPR RI menyampaikan keterangan sebagai berikut:
- 1) Ketentuan Pasal 110 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah memegang jabatan selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.
  - 2) Pemberlakuan ketentuan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h, dan Pasal 68 ayat (2) huruf h Undang-Undang *a quo* tidak melanggar prinsip kepastian hukum (*principle of legal certainty*) bagi hak para Pemohon atas masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 110 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
  - 3) Bahkan ketentuan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h, dan Pasal 68 ayat (2) huruf h Undang-Undang *a quo* tetap membuka kesempatan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk melaksanakan tugasnya selama kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut tidak mencalonkan diri sebagai bakal calon anggota DPR, DPD, dan DPRD atau dengan kata lain ketentuan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h, dan Pasal 68 ayat (2) huruf h Undang-Undang *a quo* justru mendukung kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk tetap melaksanakan tugasnya sebagai kepala daerah dan wakil

kepala daerah sampai akhir masa jabatannya dalam rangka menjaga kepercayaan rakyat terhadapnya.

- 4) Selanjutnya berkaitan dengan penyatuan persyaratan antara jabatan politik dan jabatan negeri dalam ketentuan Pasal 12 huruf k dan Pasal 51 ayat (1) huruf k Undang-Undang *a quo*, DPR berpandangan bahwa ketentuan Pasal 12 huruf k dan Pasal 51 ayat (1) huruf k Undang-Undang *a quo* mengatur mengenai salah satu persyaratan bagi bakal calon anggota DPR, DPD, dan DPRD yang berupa pengunduran diri sebagai kepala daerah, wakil kepala daerah, pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali.
- 5) Pengaturan persyaratan pengunduran diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah yang disatukan dengan pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara dalam ketentuan Pasal 12 huruf k dan Pasal 51 ayat (1) huruf k Undang-Undang *a quo* tidak dimaksudkan untuk mempersamakan kedua jabatan tersebut.
- 6) Jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan jabatan lainnya yang disebutkan dalam ketentuan Pasal 12 huruf k dan Pasal 51 ayat (1) huruf k Undang-Undang *a quo* merupakan jabatan yang berbeda. Jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan jabatan politik, sedangkan jabatan lainnya yang disebutkan dalam ketentuan Pasal 12 huruf k dan Pasal 51 ayat (1) huruf k Undang-Undang *a quo* seperti jabatan pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan jabatan negeri.

- 7) Jabatan politik menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VIII/2010 merupakan jabatan yang diperoleh dari kepercayaan rakyat, baik yang dipilih langsung maupun yang dipilih melalui perwakilan di dalam masa jabatan tertentu secara periodik dan dibatasi serta terikat dengan agenda demokrasi, yaitu pemilihan umum, sedangkan jabatan negeri menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian adalah jabatan dalam bidang eksekutif yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan, termasuk di dalamnya jabatan dalam kesekretariatan lembaga tertinggi atau tinggi negara, dan kepaniteraan pengadilan.
- 8) Penyatuan pengaturan persyaratan bagi pemegang kedua jabatan tersebut baik dalam Pasal 12 huruf k maupun dalam Pasal 51 ayat (1) huruf k Undang-Undang *a quo* dilakukan atas dasar kesamaan materi, yakni sama-sama merupakan ketentuan yang mengatur mengenai persyaratan bagi bakal calon anggota DPR dan DPRD (Pasal 51 ayat (1) huruf k) dan bakal calon anggota DPD (Pasal 12 huruf k).
- 9) Dengan demikian penyatuan pengaturan persyaratan bagi pemegang kedua jabatan tersebut dalam 2 (dua) Pasal, yakni Pasal 12 huruf k dan Pasal 51 ayat (1) huruf k Undang-Undang *a quo* tidak dapat dinyatakan mempersamakan jabatan politik dengan jabatan negeri.
- 10) Berdasarkan uraian di atas, ketentuan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h, dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu sepanjang frasa “kepala daerah, wakil kepala daerah” bukanlah ketentuan yang menimbulkan ketidakpastian hukum baik bagi hak para Pemohon atas masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah maupun ketidakpastian hukum atas status jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai jabatan politik. Oleh karena itu ketentuan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h, dan Pasal 68 ayat (2)

huruf h Undang-Undang *a quo* tidak bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

- d. Bahwa selain pandangan secara konstitusional, teoretis, dan yuridis sebagaimana diuraikan di atas, terkait dengan pengujian materi ketentuan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h, dan Pasal 68 ayat (2) huruf h Undang-Undang *a quo* dipandang perlu melihat latar belakang perumusan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h, dan Pasal 68 ayat (2) huruf h Undang-Undang *a quo* dalam risalah rapat pembahasan RUU *a quo* akan kami sampaikan kemudian.

Demikian keterangan DPR kami sampaikan untuk menjadi bahan pertimbangan bagi Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk mengadili perkara *a quo* dan dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menolak permohonan pengujian para Pemohon untuk seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian para Pemohon tidak dapat diterima.
2. Menerima Keterangan DPR secara keseluruhan.
3. Menyatakan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h, dan Pasal 68 ayat (2) huruf h Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak bertentangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4. Menyatakan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h, dan Pasal 68 ayat (2) huruf h Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat.

[2.5] Menimbang bahwa para Pemohon menyampaikan kesimpulan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 25 Maret 2013 dan yang pada pokoknya menyatakan tetap dengan pendiriannya;

[2.6] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam berita acara persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini;

### 3. PERTIMBANGAN HUKUM

[3.1] Menimbang bahwa pokok permohonan para Pemohon adalah pengujian konstusionalitas Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h, dan Pasal 68 ayat (2) huruf h Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5316, selanjutnya disebut UU 8/2012) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945);

[3.2] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) terlebih dahulu akan mempertimbangkan kewenangan Mahkamah untuk mengadili permohonan *a quo* dan kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon untuk mengajukan permohonan *a quo*;

#### **Kewenangan Mahkamah**

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disingkat UU MK), serta Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara

Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), salah satu kewenangan Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945;

[3.4] Menimbang bahwa permohonan para Pemohon adalah pengujian konstitusionalitas Undang-Undang *in casu* Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h, dan Pasal 68 ayat (2) h UU 8/2012 terhadap UUD 1945, yang menjadi salah satu kewenangan Mahkamah, sehingga Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;

#### **Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon**

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 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;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan dan membuktikan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

[3.6] Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, bertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah

Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007, bertanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya, berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.7] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan selaku perorangan warga negara Indonesia menganggap Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h, dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU 8/2012 yang mengharuskan para Pemohon untuk mengundurkan diri dari jabatannya sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah apabila mencalonkan diri sebagai anggota DPR, DPD, atau DPRD adalah merugikan hak konstitusionalnya sebagai warga negara yang harus diperlakukan secara adil dan diperlakukan sama di dalam hukum dan pemerintahan sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945;

[3.8] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan putusan-putusan Mahkamah mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) serta dikaitkan dengan kerugian yang dialami oleh para Pemohon, menurut Mahkamah:

- Para Pemohon mempunyai hak konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945, khususnya Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3), dan Pasal 28I ayat (2);



- Dengan berlakunya ketentuan yang dimohonkan pengujian para Pemohon dirugikan hak konstitusionalnya dan kerugian tersebut bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- Terdapat hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, serta ada kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

Berdasarkan pertimbangan tersebut, Mahkamah berpendapat, para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[3.9] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*, dan para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan;

### **Pokok Permohonan**

#### **Pendapat Mahkamah**

[3.10] Menimbang bahwa pokok permohonan para Pemohon adalah pengujian konstitusionalitas UU 8/2012, yaitu:

- Pasal 12 huruf k yang menyatakan, “*mengundurkan diri sebagai kepala daerah, wakil kepala daerah, pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali*”;
- Pasal 51 ayat (1) huruf k yang menyatakan, “*mengundurkan diri sebagai kepala daerah, wakil kepala daerah, pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali*”;

- Pasal 51 ayat (2) huruf h yang menyatakan, “*surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali sebagai kepala daerah, wakil kepala daerah, pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, atau anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah serta pengurus pada badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara*”;
- Pasal 68 ayat (2) h yang menyatakan, “*surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali sebagai kepala daerah, pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, atau anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, pengurus pada badan lain yang anggarannya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah*”;

yang menurut para Pemohon bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan:

Pasal 1 ayat (3):

*(3) Negara Indonesia adalah negara hukum.*

Pasal 27 ayat (1):

*(1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.*

Pasal 28D ayat (1):

*(1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum;*

Pasal 28D ayat (3):

*(3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.*

Pasal 28I ayat (2):

*(2) Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.*

[3.11] Menimbang para Pemohon pada pokoknya mendalilkan bahwa:

1. Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h, dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU 8/2012 sepanjang frasa "*kepala daerah, wakil kepala daerah*" telah menimbulkan perlakuan yang tidak sama (*unequal treatment*) dan perlakuan yang diskriminatif kepada para Pemohon yaitu antara jabatan atau pekerjaan yang sedang diduduki oleh para Pemohon dengan warga negara Indonesia lainnya yang juga sedang menduduki jabatan atau pekerjaan yang sama jenisnya, sehingga bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945. Menurut para Pemohon dengan adanya ketentuan tersebut para Pemohon yang sedang menduduki jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah diwajibkan untuk mengundurkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali (permanen) sejak mengajukan diri sebagai bakal calon anggota DPR, anggota DPD, atau anggota DPRD, padahal terhadap warga negara yang sedang menduduki jabatan anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD tidak dipersyaratkan demikian. Setiap anggota DPR, DPD, dan DPRD tetap dapat mencalonkan diri sebagai calon anggota DPR, DPD, dan DPRD untuk pemilu berikutnya tanpa harus mengundurkan diri secara permanen. Ketentuan tersebut telah memperlakukan warga negara yang sama-sama memegang jabatan politik atau jabatan negara secara tidak sama. Warga negara yang menduduki jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah diwajibkan mundur pada saat mencalonkan diri, sementara warga negara yang menjabat sebagai anggota DPR, DPD, atau DPRD, dan jabatan politik lainnya tidak diwajibkan untuk mengundurkan diri pada saat mencalonkan diri;
2. Demikian juga dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, semua warga negara, baik yang sedang menduduki jabatan politik (baik anggota DPR, DPD, DPRD, kepala daerah dan wakil kepala daerah serta jabatan politik lainnya) diperkenankan untuk mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tanpa harus kehilangan hak untuk melaksanakan pekerjaan atau jabatan politik yang sedang didudukinya, sementara dalam Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD, dipersyaratkan bahwa warga negara yang sedang menduduki jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah harus mengundurkan diri pada saat mencalonkan diri sebagai calon anggota DPR, DPD, atau DPRD.

[3.12] Menimbang bahwa Mahkamah telah mendengar keterangan lisan dan membaca keterangan tertulis ahli para Pemohon, yaitu Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., MPA., Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H., Dr. Maruarar Siahaan, S.H., dan Dr. Andrianof A. Chaniago, yang selengkapnya telah dimuat dalam bagian Duduk Perkara;

[3.13] Menimbang bahwa Mahkamah telah mendengar keterangan lisan dan membaca keterangan tertulis Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat yang pada pokoknya menerangkan:

- Bahwa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan jabatan yang strategis karena dalam jabatan tersebut terdapat kewenangan dalam bidang kewilayahan, birokrasi, anggaran, serta dalam mengeluarkan berbagai kebijakan publik yang berkorelasi secara signifikan dengan kesejahteraan rakyat. Apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah yang mencalonkan diri sebagai anggota DPR, DPD, atau DPRD, tidak mengundurkan diri dari jabatannya, hal ini dikhawatirkan akan dapat memicu potensi penyalahgunaan wewenang oleh kepala daerah dan wakil kepala daerah yang masih menjabat dan dalam hal ini kecenderungannya adalah pada penyalahgunaan anggaran, fasilitas, mobilisasi birokrasi, dan penyalahgunaan dalam mengeluarkan berbagai kebijakan publik lainnya;
- Ketentuan yang berlaku secara nasional terhadap kepala daerah atau wakil kepala daerah yang mencalonkan diri sebagai anggota DPR, DPD, atau DPRD sebagaimana diatur dalam Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h, dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU 8/2012 sama sekali tidaklah mengabaikan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (3), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, karena setiap orang, warga negara, dan partai politik peserta Pemilu diperlakukan sama dan mendapat kesempatan yang sama, dalam hal ini *equality before the law* melalui kompetisi secara demokratis dalam Pemilu yang merupakan kebutuhan dan kepentingan bangsa Indonesia ke depan;
- Ketentuan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h, dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU 8/2012 tetap membuka kesempatan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk melaksanakan tugasnya selama kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut tidak mencalonkan diri sebagai bakal calon anggota DPR, DPD, atau DPRD, dengan kata lain ketentuan Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h, dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU 8/2012 justru mendukung kepala daerah dan wakil kepala

daerah untuk tetap melaksanakan tugasnya sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah sampai akhir masa jabatannya dalam rangka menjaga kepercayaan rakyat terhadapnya;

[3.14] Menimbang bahwa setelah memperhatikan dalil permohonan para Pemohon, keterangan Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat, keterangan ahli para Pemohon serta segala fakta yang terungkap dalam persidangan, persoalan konstitusional yang harus dijawab oleh Mahkamah adalah apakah kewajiban pengunduran diri bagi kepala daerah atau wakil kepala daerah pada saat mencalonkan diri sebagai anggota DPR, DPD, atau DPRD bertentangan dengan konstitusi karena adanya perlakuan berbeda dan mengandung kebijakan diskriminatif;

[3.15] Menimbang bahwa sebelum Mahkamah menjawab persoalan konstitusional tersebut, terlebih dahulu Mahkamah akan mempertimbangkan bahwa dilihat dari kualifikasi maupun mekanisme pengisian jabatan dari keempat jabatan tersebut yaitu kepala daerah/wakil kepala daerah, anggota DPR, DPD dan DPRD, kesemuanya adalah kelompok jabatan politik yang pengisiannya dipilih melalui pemilihan umum. Jabatan politik menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VIII/2010 tanggal 20 April 2010 “... merupakan jabatan yang diperoleh dari kepercayaan rakyat, baik yang dipilih langsung oleh rakyat maupun yang dipilih melalui perwakilan di dalam masa jabatan tertentu secara periodik dan dibatasi serta terikat dengan agenda demokrasi, yaitu pemilihan umum.” Dalam hal demikian terdapat kesamaan antara jabatan tersebut. Dari sisi lain, dilihat dari sifat dan kewenangan yang melekat pada keempat jabatan tersebut terdapat perbedaan yang jelas. Jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan jabatan eksekutif pemerintahan dengan kewenangan tunggal. Artinya segala kebijakan dan keputusan dalam rangka pelaksanaan fungsi, tugas, dan kewenangan jabatan tersebut dilakukan oleh seorang kepala daerah sendiri. Jabatan tersebut dapat dikatakan sebagai jabatan tunggal. Pada sisi lain, anggota DPR, DPD, dan DPRD merupakan jabatan majemuk. Artinya segala keputusan DPR, DPD, dan DPRD tidak dapat dilakukan seorang diri oleh anggota DPR, DPD, atau DPRD tetapi harus merupakan keputusan bersama dari seluruh anggota DPR, DPD, dan DPRD atau sesuai dengan mekanisme yang disepakati bersama oleh para anggota DPR, DPD, dan DPRD. Keputusan DPR, DPD, dan DPRD

dalam menjalankan kewenangannya merupakan keputusan kolektif. Perbedaan sifat dari pelaksanaan kewenangan antara jabatan tunggal dengan jabatan majemuk menimbulkan perbedaan dalam beban tugas dan tanggung jawab antara kedua jabatan tersebut. Tidak adanya seorang yang menjabat kepala daerah mengakibatkan pelaksanaan fungsi kepala daerah menjadi terganggu. Pada sisi lain karena anggota DPR, DPD, dan DPRD adalah jabatan majemuk, maka kehilangan atau tidak aktifnya seorang atau sebagian orang yang menjabat anggota DPR, DPD, dan DPRD tidak mengakibatkan terganggunya pelaksanaan fungsi dan kewenangan DPR, DPD, dan DPRD. Di samping itu sebagai jabatan tunggal, jabatan kepala daerah adalah jabatan yang menjalankan pemerintahan sehari-hari yang menuntut kehadiran kepala daerah setiap saat. Berbeda dengan jabatan anggota DPR, DPD, dan DPRD yang tidak menjalankan urusan pemerintahan sehari-hari, tetapi hanya menetapkan atau menyetujui serta mengawasi kebijakan secara umum. Dengan demikian antara kedua jabatan tersebut di samping mengandung persamaan juga mengandung perbedaan yang sangat prinsipil.

[3.16] Menimbang bahwa salah satu prinsip keadilan adalah, terhadap hal yang sama harus diperlakukan sama, dan terhadap hal yang berbeda harus diperlakukan berbeda. Akan terjadi ketidakadilan, manakala memperlakukan sama atas hal yang berbeda, demikian sebaliknya. Persamaan di depan hukum dan pemerintahan, tidak serta merta harus dimaknai bahwa setiap orang harus diberi kesempatan yang sama tanpa pembatasan atau perbedaan sama sekali. Perlakuan sama harus dilihat pada persamaan dalam kualifikasi dan posisi yang sesuai dengan kualifikasi. Tidak mungkin seorang yang berkualifikasi tamatan sekolah dasar minta diperlakukan sama dengan seorang yang berkualifikasi pendidikan sarjana atau doktor untuk berpartisipasi dalam pemerintahan. Hal terpenting adalah semua orang diberi kesempatan yang sama dalam pemerintahan sesuai dengan kualifikasinya. Setiap perkara, harus dilihat pada hakikat dan substansi perkara tersebut dan tidak dapat diperlakukan sama untuk semua perkara walaupun nampak sama. Demikian halnya, jabatan negeri sebagai PNS dosen dan jabatan negeri sebagai PNS birokrasi, memang terdapat persamaan, yaitu sama-sama jabatan negeri PNS, tetapi pada saat yang sama mengandung perbedaan. Kedua hal tersebut tidak dapat diperlakukan sama;

[3.17] Menimbang bahwa menurut Mahkamah antara jabatan kepala daerah atau wakil kepala daerah dengan jabatan anggota DPR, DPD, dan DPRD tidak harus diperlakukan sama, walaupun sama-sama jabatan politik yang dipilih melalui pemilihan umum. Perbedaan perlakuan tersebut dapat saja dilakukan sepanjang proporsional dan sesuai dengan kondisi dan kualifikasi yang melekat pada jabatan tersebut. Apalagi antara jabatan kepala daerah atau wakil kepala daerah dan jabatan DPR, DPD serta DPRD mengandung perbedaan yang nyata. Adanya pengaturan mengenai anggota DPR, DPD, dan DPRD yang tidak harus mundur dari jabatannya karena mencalonkan diri sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah, dan pada sisi lain kepala daerah atau wakil kepala daerah harus mundur dari jabatannya dengan membuat pernyataan mengundurkan diri yang tidak dapat dicabut kembali jika mencalonkan diri sebagai anggota DPR, DPD, atau DPRD, tidak dapat dinyatakan sebagai perlakuan berbeda, karena perbedaan tersebut adalah proporsional dan sesuai dengan kualifikasi dan kondisi masing-masing jabatan. Jabatan kepala daerah adalah jabatan tunggal yang membutuhkan waktu penuh untuk menjalankan fungsi dan tugas pemerintahan sehari-hari. Apabila kepala daerah berhalangan akan mengganggu pelaksanaan tugas dan fungsi kepala daerah. Berbeda dengan seorang anggota DPR, DPD, dan DPRD, yang tidak secara langsung berpengaruh terhadap pelaksanaan fungsi dan tugas DPR, DPD, dan DPRD, karena pelaksanaan kewenangan DPR, DPD, dan DPRD dilakukan secara kolektif. Lagi pula kewenangan DPR, DPD, dan DPRD tidak menjalankan fungsi pemerintahan sehari-hari, melainkan hanya sebatas membuat kebijakan serta mengontrol pelaksanaan kebijakan secara umum. Di samping itu, kepala daerah atau wakil kepala daerah yang mencalonkan diri sebagai anggota DPR, DPD, atau DPRD, tanpa mengundurkan diri dari jabatannya, berpotensi menyalahgunakan jabatannya, atau paling tidak mempunyai posisi yang lebih menguntungkan atau posisi dominan dibandingkan calon yang tidak sedang menduduki jabatan kepala daerah atau wakil kepala daerah, sehingga justru menimbulkan ketidakadilan bagi calon yang lain. Demikian juga, kewajiban pengunduran diri kepala daerah atau wakil kepala daerah apabila mencalonkan diri sebagai anggota DPR, DPD, atau DPRD, tidak dapat disamakan dengan kepala daerah atau wakil kepala daerah yang tidak harus mengundurkan diri jika mencalonkan diri sebagai kepala daerah atau wakil kepala untuk periode kedua atau untuk jabatan kepala daerah atau wakil kepala daerah di daerah yang lain.

Menurut Mahkamah, pembedaan tersebut masih proporsional. Wajar bagi seorang kepala daerah atau wakil kepala daerah yang mencalonkan diri untuk periode kedua atau mencalonkan diri sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah di daerah lain, untuk tidak mengundurkan diri, karena kondisi dan kualifikasi jabatannya adalah sama, yaitu sama-sama jabatan eksekutif kepala daerah atau wakil kepala daerah.

[3.18] Menimbang bahwa dalam Putusan Mahkamah Nomor 14-17/PUU-V/2007 tanggal 11 Desember 2007 menyatakan, "*bahwa hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan hukum yang sama di hadapan hukum dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 tidaklah secara langsung berhubungan dengan kesempatan untuk menduduki jabatan publik atau hak untuk turut serta dalam pemerintahan, melainkan lebih pada konteks penerapan prinsip due process of law dalam negara hukum yang demokratis. Sebagaimana diketahui, dalam setiap negara yang menyatakan dirinya sebagai negara hukum yang demokratis terdapat tiga asas penting yang melekat di dalamnya, yaitu supremacy of law, equality before the law, dan due process of law, yang berlaku sebagai prinsip dasar bagi hubungan warga negara dengan negara dan sesama warga negara.*" Baik kepala daerah atau wakil kepala daerah maupun anggota DPR, DPD dan DPRD tetap sama-sama diberi kesempatan dan mendapatkan jaminan serta pengakuan untuk diperlakukan sama di dalam hukum dan pemerintahan. Hanya prosesnya yang berbeda karena kondisi atau kualifikasi kedua jabatan tersebut berbeda. Oleh karenanya ketentuan mengenai pengunduran diri kepala daerah atau wakil kepala daerah yang mencalonkan diri menjadi anggota DPR, DPD, atau DPRD tidak berkaitan dengan pelanggaran terhadap prinsip kesamaan di hadapan hukum dan pemerintahan yang ditentukan dalam konstitusi;

[3.19] Menimbang bahwa Mahkamah tidak melihat adanya perlakuan diskriminatif dari pasal yang dimohonkan pengujian *a quo*, karena diskriminatif terkait dengan perlakuan berbeda karena perbedaan suku, agama, jenis kelamin, ras serta warna kulit atau atas dasar apapun. Pembedaan tersebut tidak termasuk dalam pembedaan yang bersifat diskriminatif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28H ayat (2) UUD 1945;



[3.20] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan di atas dalil permohonan para Pemohon dalam pengujian konstusionalitas Pasal 12 huruf k, Pasal 51 ayat (1) huruf k, Pasal 51 ayat (2) huruf h, dan Pasal 68 ayat (2) huruf h UU 8/2012 terhadap UUD 1945 tidak beralasan menurut hukum;

#### 4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1] Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2] Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Pokok permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum;

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

#### 5. AMAR PUTUSAN

Mengadili,

Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya;

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Moh. Mahfud MD selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, M. Akil Mochtar, Hamdan Zoelva, Muhammad Alim, Harjono, Maria Farida Indrati, Ahmad Fadlil Sumadi, dan Anwar Usman, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Kamis, tanggal dua puluh delapan, bulan Maret, tahun dua ribu tiga belas**, dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada **hari Selasa, tanggal sembilan, bulan April,**

**tahun dua ribu tiga belas**, selesai diucapkan **pukul 15.02 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu M. Akil Mochtar selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, Hamdan Zoelva, Muhammad Alim, Harjono, Maria Farida Indrati, Ahmad Fadlil Sumadi, Anwar Usman, dan Arief Hidayat, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Achmad Edi Subiyanto sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh para Pemohon/kuasanya, Pemerintah atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

**KETUA,**

**ttd.**

**Moh. Akil Mochtar**

**ANGGOTA-ANGGOTA,**

**ttd.**

**Achmad Sodiki**

**ttd.**

**Hamdan Zoelva**

**ttd.**

**Muhammad Alim**

**ttd.**

**Harjono**

**ttd.**

**Maria Farida Indrati**

**ttd.**

**Ahmad Fadlil Sumadi**

**ttd.**

**Anwar Usman**

**ttd.**

**Arief Hidayat**

**PANITERA PENGGANTI,**

**ttd.**

**Achmad Edi Subiyanto**