



SALINAN

**PUTUSAN
Nomor 60/PUU-XIV/2016**

**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 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:



Nama : **Ir. Basuki Tjahaja Purnama, M.M.**;
TTL : Manggar, 29 Juni 1966;
Alamat : Pantai Mutiara Blok J Nomor 39, Pluit, Penjaringan, Kota Jakarta Utara, Provinsi DKI Jakarta;

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

[1.2] Membaca permohonan Pemohon;
Mendengar keterangan Pemohon;
Mendengar dan membaca keterangan Presiden;
Mendengar dan membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;
Mendengar keterangan Pihak Terkait;
Mendengar dan membaca keterangan ahli Pemohon, Presiden, dan Pihak Terkait;
Memeriksa bukti-bukti Pemohon dan Pihak Terkait;
Membaca kesimpulan Pemohon dan Presiden;

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 1 Agustus 2016 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 2 Agustus 2016 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 131/PAN.MK/2016 yang dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 60/PUU-XIV/2016 pada tanggal 12 Agustus 2016, yang telah diperbaiki dengan permohonan bertanggal 26 Agustus 2016 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada 26 Agustus 2016, menguraikan hal-hal sebagai berikut:

A. Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Melakukan Pengujian

Bahwa Mahkamah Konstitusi ("MK") sebagai lembaga pengawal konstitusi adalah yang berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dan mengikat diantaranya untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945. Hal ini sebagaimana tertuang dalam UUD 1945 Pasal 7B, Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 24C, yang diatur lebih lanjut dalam UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011 ("UU MK").

Bahwa salah satu kewenangan yang dimiliki oleh MK adalah melakukan pengujian UU terhadap konstitusi sebagaimana diatur dalam UUD 1945 Pasal 24C ayat 1 yang berbunyi:

"Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar..."

Bahwa mengacu kepada isi UUD 1945 tersebut, maka MK berwenang untuk melakukan pengujian konstitusionalitas suatu UU terhadap UUD 1945. Oleh karena itu selayaknya permohonan pengujian UU Pilkada [bukti P-1] terhadap UUD 1945 yang diajukan Pemohon diterima dan diputus oleh MK.

B. Kedudukan Hukum Pemohon

1. Kedudukan hukum (*legal standing*) telah diatur dalam Pasal 51 ayat 1 UU MK, yakni Pemohon sebagai perorangan warga negara Indonesia yang saat ini sedang menjabat sebagai Gubernur Provinsi DKI Jakarta merupakan pihak yang menganggap hak konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang.

2. Berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat 1 UU MK tersebut, terdapat dua syarat yang harus dipenuhi untuk menguji apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum dalam perkara pengujian UU, yaitu:
 - a. terpenuhinya kualifikasi untuk bertindak sebagai Pemohon;
 - b. adanya hak konstitusional dari Pemohon yang dirugikan dengan berlakunya suatu UU.

3. Bahwa oleh karena itu, Pemohon menguraikan kedudukan hukum Pemohon dalam mengajukan permohonan dalam perkara sebagai berikut:

Pertama, kualifikasi sebagai Pemohon. Bahwa Pemohon berkualifikasi sebagai perorangan warga negara Indonesia, sebagaimana tercantum dalam Kartu Tanda Penduduk atas nama Pemohon dan selain itu Pemohon saat ini menjabat sebagai Gubernur Provinsi DKI Jakarta meneruskan masa jabatan Gubernur pendahulu Pemohon untuk masa jabatan tahun 2012 sampai dengan 2017 [Bukti P-8]. Jabatan Pemohon akan berakhir pada sekitar Oktober 2017. Dengan demikian Pemohon telah memenuhi kedudukan sebagai perorangan warga negara Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK.

Untuk itu, tanpa mengurangi rasa hormat Pemohon terhadap Yang Mulia Ketua Mahkamah Konstitusi cq. Yang Mulia Panel Hakim yang telah memberikan nasihat yang sangat bijaksana kepada Pemohon untuk memperbaiki Permohonan, khususnya pada bagian kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon, maka perkenankanlah Pemohon mengutip adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 17/PUU-VI/2008 yang diucapkan pada 4 Agustus 2008, yang diajukan oleh Drs. H Sjachroedin Zp, SH dalam kapasitasnya sebagai perorangan warga negara Indonesia yang menjabat sebagai Gubernur Provinsi Lampung periode 2004-2009, yang telah diterima kedudukan hukumnya (*legal standing*) dalam menguji Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD 1945.

Kedua, kerugian konstitusional Pemohon. Mengenai parameter kerugian konstitusional, MK telah memberikan pengertian dan batasan tentang kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu Undang-Undang harus memenuhi lima syarat sebagaimana putusan MK Nomor 006/PUU-III/2005 dan 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 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 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.
4. Bahwa terkait dengan poin di atas, berikut adalah penjabaran kerugian konstitusional Pemohon:

- a. Adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945.

UUD 1945 Pasal 18 ayat (4):

“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.”

UUD 1945 Pasal 27 ayat (1)

“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”

UUD 1945 Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3):

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

“Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.”

Pemohon berpendapat bahwa Pemohon yang saat ini menjabat sebagai Gubernur DKI Jakarta, yang nantinya akan menjadi calon kepala daerah petahana harus melaksanakan tanggung jawab pemohon yang diatur di UUD 1945. Bahwa Pemohon adalah kepala pemerintahan daerah Provinsi

DKI Jakarta yang dipilih secara demokratis, dimana pada saat pemilihan kepala daerah 2012 yang lalu Pemohon terpilih sebagai Wakil Gubernur Provinsi DKI Jakarta, sebelum akhirnya sekarang menjabat sebagai Gubernur DKI Jakarta.

Pemohon memiliki hak yang diatur dalam konstitusi untuk memerintah secara penuh dan menjalankan pemerintahan daerah provinsi DKI Jakarta sebagai hasil dari pemilihan yang demokratis dengan jangka waktu yang penuh yakni lima tahun lamanya. Hal ini sejalan dengan isi dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ("**UU Pemma**") [bukti P-9] yang mana pada Pasal 60 telah mengatur bahwa masa jabatan Gubernur adalah selama lima tahun terhitung sejak pelantikan.

Bahwa oleh karena itu, Pemohon berpendapat bahwa dengan adanya penafsiran dari Pasal 70 ayat (3) huruf a UU Pilkada yang mewajibkan Pemohon untuk mengambil cuti pada masa kampanye di pemilihan kepala daerah serentak 2017, mulai dari tanggal 26 Oktober 2016 sampai dengan 11 Februari 2017, telah melanggar hak konstitusional Pemohon sebagaimana telah dijamin dalam UUD 1945 Pasal 18 ayat (4), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), sebagaimana akan dijelaskan di bawah ini.

- b. Bahwa hak konstitusional pemohon tersebut dianggap telah dirugikan oleh suatu UU yang diuji.

Menurut Pemohon, hak konstitusional dapat dirugikan dengan adanya penafsiran terhadap Pasal 70 ayat (3) huruf a dari UU Pilkada yang mengatur:

*"Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, **selama masa kampanye** harus memenuhi ketentuan:*

- a. menjalani cuti di luar tanggungan negara*

Menurut Pemohon UU Pilkada Pasal 70 ayat (3) huruf a tersebut dapat ditafsirkan bahwa selama masa kampanye di pemilihan serentak 2017 yaitu sejak 26 Oktober 2016 sampai dengan 11 Februari 2017,

sebagaimana yang tercantum dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017 [bukti P-2], maka Pemohon diwajibkan untuk cuti selama kurun waktu tersebut.

Penafsiran tersebut dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan bagi Pemohon, dikarenakan Pemohon yang dipilih secara demokratis selayaknya menjabat selama 5 tahun sebagaimana telah diatur di dalam UU Pemda.

UUD 1945 Pasal 18 ayat (4):

“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.”

Penafsiran Pasal 70 ayat (3) huruf a yang mewajibkan Pemohon untuk cuti telah merugikan Pemohon yang saat ini menjabat selaku Gubernur sebagai hasil dari pemilihan langsung secara demokratis, dengan masa jabatan selama lima tahun sejak pelantikan sebagaimana diatur dalam UU Pemda Pasal 60. Kewajiban Pemohon untuk cuti telah merugikan hak Pemohon untuk bekerja menuntaskan amanah rakyat hasil pemilihan langsung. Pemohon berpotensi dirugikan haknya dengan diwajibkan cuti selama kurang lebih 4 bulan sampai dengan 6 bulan, apabila pemilihan kepala daerah Provinsi DKI Jakarta berlangsung dua putaran.

UUD 1945 Pasal 27 ayat (1)

“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”

Penafsiran UU Pilkada Pasal 70 ayat (3) huruf a yang mewajibkan Pemohon untuk cuti menyebabkan adanya perbedaan kedudukan di dalam hukum, khususnya dalam ketentuan antara masa jabatan Pemohon (yang berpotensi dikurangi selama empat sampai enam bulan) dibandingkan dengan masa jabatan Presiden. Padahal prinsipnya, jabatan Gubernur dan jabatan Presiden adalah memerintah demi “memajukan kesejahteraan umum” sebagaimana dinyatakan dalam Pembukaan UUD 1945. Pemohon selaku kepanjangan tangan dari Presiden di DKI Jakarta berpandangan

bahwa sudah selayaknya pejabat yang dipilih secara langsung oleh rakyat, melaksanakan tugasnya secara penuh di dalam masa lima tahun sejak dilantik. Ini sejalan dengan ketentuan UUD 1945 Pasal 7 yang mengatur bahwa Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun.

UUD 1945 Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3):

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

“Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.”

Penafsiran UU Pilkada Pasal 70 ayat (3) huruf a yang mewajibkan Pemohon untuk cuti menyebabkan Pemohon merasakan tiadanya perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum, dikarenakan Pemohon selaku Gubernur sebagai hasil dari pemilihan langsung secara demokratis, dengan masa jabatan selama lima tahun sejak pelantikan sebagaimana diatur dalam UU Pemda Pasal 60. Kewajiban Pemohon untuk cuti telah merugikan hak Pemohon untuk bekerja menuntaskan amanah rakyat hasil pemilihan langsung. Pemohon berpotensi dirugikan haknya dengan diwajibkan cuti selama kurang lebih 4 bulan sampai dengan 6 bulan, apabila pemilihan kepala daerah Provinsi DKI Jakarta berlangsung dua putaran. Pemohon selaku kepanjangan tangan dari Presiden di DKI Jakarta berpandangan bahwa sudah selayaknya pejabat yang dipilih secara langsung oleh rakyat, melaksanakan tugasnya secara penuh di dalam masa lima tahun sejak dilantik. Ini sejalan dengan ketentuan UUD 1945 Pasal 7 yang mengatur bahwa Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun.

- c. Bahwa kerugian hak konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik/khusus dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;

Penafsiran UU Pilkada Pasal 70 ayat (3) huruf a yang mewajibkan Pemohon untuk cuti, akan menyebabkan pada saat masa kampanye yakni 26 Oktober 2016 sampai dengan 11 Februari 2017, Pemohon akan

dirugikan hak konstitusionalnya sebagaimana dijelaskan di atas dengan diwajibkan untuk cuti sekitar empat sampai enam bulan apabila pemilihan kepala daerah dua putaran, serta dihambat dari menjabat secara penuh selama lima tahun sampai dengan akhir masa jabatan.

- d. Adanya hubungan sebab akibat antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;

Pemohon berpandangan bahwa dengan adanya penafsiran ketentuan Pasal 70 ayat (3) huruf a UU Pilkada tersebut yang mewajibkan Pemohon untuk cuti selama masa kampanye sejak 26 Oktober 2016 sampai dengan 11 Februari 2017, Pemohon akan dirugikan hak konstitusionalnya sebagaimana dijabarkan di atas dengan diwajibkan untuk cuti sekitar empat sampai enam bulan apabila pemilihan kepala daerah dua putaran, serta dihambat dari menjabat secara penuh selama lima tahun sampai dengan akhir masa jabatan.

- e. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian hak konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Pemohon berpendapat sekiranya Yang Mulia Majelis Hakim menerima permohonan ini dan mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya, maka kerugian hak konstitusional sebagaimana dijabarkan di atas tidak akan terjadi, karenanya dengan hormat Pemohon meminta agar kiranya Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan ini.

C. Alasan Permohonan Pengujian

1. Pemohon memohon adanya pengujian materiil terhadap Pasal 70 ayat (3) huruf a yang mana penafsirannya dapat bertentangan dengan UUD 1945, yang berbunyi:

“Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan:

- a. menjalani cuti di luar tanggungan negara*

Norma UU Pilkada Pasal 70 ayat (3) huruf a tersebut dapat ditafsirkan bahwa Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa

kampanye wajib menjalani cuti di luar tanggungan negara. Pemohon berpandangan bahwa penafsiran seperti ini jelas bertentangan dengan hak konstitusional Pemohon sebagaimana diatur dalam UUD 1945.

UUD 1945 Pasal 18 ayat (4):

“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.”

UUD 1945 Pasal 27 ayat (1):

“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”

UUD 1945 Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3):

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

“Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.”

Sebagaimana telah Pemohon jelaskan dalam bagian B (KEDUDUKAN HUKUM PEMOHON) di atas, penafsiran Pasal 70 ayat (3) huruf a yang mewajibkan Pemohon untuk cuti telah melanggar hak konstitusional Pemohon yang telah diatur di UUD 1945 Pasal 18 ayat (4), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) di atas dan telah merugikan Pemohon yang saat ini menjabat selaku Gubernur sebagai hasil dari pemilihan langsung secara demokratis, dengan masa jabatan selama lima tahun sejak pelantikan sebagaimana diatur dalam UU Pemda Pasal 60. Kewajiban Pemohon untuk cuti telah merugikan hak Pemohon untuk bekerja menuntaskan amanah rakyat hasil pemilihan langsung. Pemohon berpotensi dirugikan haknya dengan diwajibkan cuti selama kurang lebih 4 bulan sampai dengan 6 bulan, apabila pemilihan kepala daerah Provinsi DKI Jakarta berlangsung dua putaran. Padahal prinsipnya, jabatan Gubernur dan jabatan Presiden adalah memerintah demi “memajukan kesejahteraan umum” sebagaimana dinyatakan dalam Pembukaan UUD 1945. Pemohon selaku kepanjangan tangan dari Presiden di DKI Jakarta berpandangan bahwa sudah selayaknya pejabat yang dipilih secara langsung oleh rakyat, melaksanakan tugasnya secara penuh di dalam masa lima tahun sejak dilantik. Ini sejalan dengan ketentuan UUD 1945

Pasal 7 yang mengatur bahwa Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun.

2. Kerugian konstitusional yang Pemohon alami juga di alami oleh Gubernur Aceh Zaini Abdullah yang akan maju di pemilihan kepala daerah di Provinsi Aceh berikutnya, sebagaimana ada pada berita metrotvnews.com dengan tautan: <http://news.metrotvnews.com/metro/8N0qA7zb-aturan-cuti-petahana-sebaiknya-opsional>, yang juga Pemohon sertakan sebagai bukti Pemohon [bukti P-10]. Mengutip berita tersebut, menurut Gubernur Aceh Zaini Abdullah, *ketentuan soal cuti petahana akan mengganggu kinerja daerah yang kepala daerahnya kembali maju dalam pilkada.*
3. Dengan adanya penafsiran UU Pilkada Pasal 70 ayat 3 huruf a bahwa cuti ini wajib dilaksanakan oleh Pemohon, maka Pemohon yang saat ini menjabat sebagai Gubernur Provinsi DKI Jakarta dan akan mendaftarkan diri kembali sebagai calon kepala daerah Provinsi DKI Jakarta pada pemilihan serentak 2017 diwajibkan untuk cuti dari jabatan Pemohon selama masa kampanye di pemilihan serentak 2017 yaitu sejak 26 Oktober 2016 sampai dengan 11 Februari 2017. Pemohon pada saat menjabat sebagai sebagai Gubernur menggantikan Bapak Presiden Joko Widodo sebagai Presiden terpilih Republik Indonesia pada pemilihan umum 2014, telah diangkat sumpah jabatan, yakni "*Demi Allah/Tuhan, saya bersumpah/berjanji akan memenuhi kewajiban saya sebagai kepala daerah dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada masyarakat, nusa, dan bangsa*". Disitu terdapat frasa "... berbakti kepada masyarakat, nusa, dan bangsa". Selaku pejabat publik, Pemohon memiliki tanggung jawab kepada masyarakat provinsi DKI Jakarta untuk memastikan program unggulan DKI Jakarta terlaksana, dimana aspek yang paling penting untuk memastikan tanggung jawab tersebut adalah pada proses penganggaran yang akan berlangsung selama masa kampanye. Kesemuanya dilaksanakan oleh Pemohon selaku Gubernur Provinsi DKI Jakarta dalam kurun waktu lima tahun terhitung sejak pelantikan sebagaimana telah diatur dalam UU Pemda Pasal 60.

Pemohon berpendapat bahwa hak konstitusional Pemohon akan terlindungi serta kerugian konstitusional yang akan dialami Pemohon tidak akan terjadi, apabila dapat ditafsirkan bahwa cuti yang diatur dalam UU Pilkada Pasal 70 ayat (3) huruf a ini merupakan hak yang sifatnya opsional. Sekiranya pun dengan tidak mengambil cuti ini, Pemohon dianggap tidak melakukan kampanye (untuk menghindari potensi penyalahgunaan wewenang dan konflik kepentingan), Pemohon siap dengan konsekuensi pilihan tersebut. Pemohon lebih memilih untuk tidak menggunakan hak Pemohon untuk cuti dalam masa kampanye, dan fokus bekerja menata daerah DKI Jakarta sesuai dengan tanggung jawab Pemohon sebagaimana dinyatakan dalam UUD 1945 Pasal 18 ayat (4) serta memastikan warga yang dipimpin oleh Pemohon merasakan hasil nyata dari pemerintah daerah DKI Jakarta.

4. Jabatan Gubernur yang saat ini diemban Pemohon, telah diatur dalam UUD 1945 Pasal 18 ayat (4), yakni:

“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.”

Pemohon berpendapat bahwa Pemohon yang saat ini menjabat sebagai Gubernur DKI Jakarta, yang nantinya akan menjadi calon kepala daerah petahana harus melaksanakan tanggung jawab Pemohon yang diatur di UUD 1945. Bahwa Pemohon adalah kepala pemerintahan daerah Provinsi DKI Jakarta yang dipilih secara demokratis, dimana pada saat pemilihan kepala daerah 2012 yang lalu Pemohon terpilih sebagai Wakil Gubernur Provinsi DKI Jakarta, sebelum akhirnya sekarang menjabat sebagai Gubernur DKI Jakarta. Penafsiran UU Pilkada Pasal 70 ayat (3) huruf a yang mewajibkan Pemohon untuk cuti telah merugikan hak Pemohon untuk bekerja menuntaskan amanah rakyat hasil pemilihan langsung. Pemohon berpotensi dirugikan haknya dengan diwajibkan cuti selama kurang lebih 4 bulan sampai dengan 6 bulan, apabila pemilihan kepala daerah Provinsi DKI Jakarta berlangsung dua putaran. Padahal Pemohon yang saat ini menjabat Gubernur selaku kepala dari Pemerintah Provinsi DKI Jakarta wajib untuk memajukan kesejahteraan umum sebagaimana dinyatakan dalam Pembukaan UUD 1945, dalam kurun waktu lima tahun penuh. Jabatan lima tahun penuh terhitung sejak pelantikan ini sesuai dengan UU Pemda Pasal 60.

Menurut Pemohon, seharusnya pembuat norma UU Pilkada Pasal 70 ayat (3) huruf a turut memperhatikan fakta bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, tetap merupakan pejabat yang wajib taat kepada konstitusi UUD 1945 Pasal 18 ayat (4) untuk menjalankan pemerintahan sebagai hasil dari pemilihan yang demokratis dengan jangka waktu yang penuh yakni lima tahun lamanya.

5. Pemohon merasakan kewajiban Pemohon dalam memajukan kesejahteraan umum di dalam Pembukaan UUD 1945, sekaligus hak konstitusional Pemohon sebagaimana telah dijabarkan di atas telah dihambat dengan penafsiran terhadap norma UU Pilkada Pasal 70 ayat (3) huruf a. Pemohon berpandangan bahwa untuk mencegah adanya *abuse of power* atau pelanggaran sejenis dari petahana, adalah lebih memenuhi rasa keadilan dan tidak merugikan hak konstitusional Pemohon apabila Pemerintah Republik Indonesia bersama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia memperkuat fungsi, tugas serta wewenang institusi yang sudah ada sesuai peraturan perundang-undangan, yakni Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia ("Bawaslu"). Bawaslu diatur di dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum [bukti P-11] ("UU PPU"). Pasal 1 angka 16 dari UU PPU mengatur bahwa Bawaslu adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 75 ayat (1) dari UU PPU juga mengatur bahwa Bawaslu Provinsi bertugas dan berwenang mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilu yang meliputi pelaksanaan kampanye. Pemohon berpandangan tidak selayaknya pembuat undang-undang memiliki asumsi yang tidak baik dalam membentuk suatu peraturan, bahwa hampir dapat dipastikan bahwa setiap petahana akan melakukan *abuse of power* dalam melaksanakan kampanye. Seharusnya pembuat undang-undang berada pada posisi netral dalam merumuskan suatu peraturan. Apabila tujuan dari pembuat undang-undang adalah membasmi *abuse of power*, maka akan lebih tepat bila memperkuat Bawaslu.
6. Bahwa apabila dikaitkan dengan UUD 1945 Pasal 7 yang berbunyi, "*Presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama 5 tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan*",

maka suatu pemerintahan daerah yang merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat, yang dipimpin oleh kepala pemerintahan baik itu Gubernur, Bupati dan Walikota sebagaimana diatur dalam Pasal 18, Pasal 18 A dan Pasal 18B UUD 1945 juga harus dianggap memiliki hak dan kewenangan konstitusional yang setara dengan Presiden dan Wakil Presiden untuk menjabat selama lima tahun penuh dan dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama untuk satu kali masa jabatan. Lamanya menjabat seharusnya juga sama Gubernur selaku kepala pemerintah daerah dan Presiden selaku kepala pemerintah pusat, karena sama-sama dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum dengan asas dan metode yang sama. Dengan demikian, Pasal 7 UUD 1945 juga sesungguhnya telah memberikan jaminan konstitusional bahwa hak dan kewenangan Pemohon sebagai Gubernur DKI dan petahana tidak boleh dikurangi untuk menjabat sampai dengan masa periodenya berakhir.

7. Menambahkan keterangan di atas, Pemohon menganggap penafsiran ketentuan UU Pilkada Pasal 70 ayat (3) huruf a yang mewajibkan cuti ini tidaklah wajar karena pada hakikatnya, cuti merupakan suatu hak dan bukan suatu keharusan. Hal ini merupakan pengetahuan umum di khalayak ramai (*notoir feten*). Pemohon mencoba merujuk kepada hak PNS yang diatur dalam Pasal 21 dan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara [bukti P-3]), yang berbunyi:

"PNS berhak memperoleh:

- a. Gaji, tunjangan, dan fasilitas*
- b. cuti;*
- c. jaminan pensiun dan jaminan hari tua;*
- d. perlindungan; dan*
- e. pengembangan kompetensi"*

Dengan demikian telah jelas dan nyata bahwa pada hakekatnya cuti merupakan pilihan atau hak dari yang bersangkutan dan tidaklah wajib diambil.

8. Penafsiran UU Pilkada Pasal 70 ayat (3) huruf a yang mewajibkan Pemohon untuk cuti pada masa kampanye di pemilihan kepala daerah serentak 2017 telah memangkas hak konstitusional Pemohon dalam menjalankan pekerjaan Pemohon untuk mengurus pemerintahan Provinsi DKI Jakarta yang menjadi kewajiban konstitusi Pemohon di dalam UUD 1945 Pasal 18 ayat (4). Termasuk dalam mengelola keuangan daerah, khususnya dalam memastikan

teranggarkannya program-program prioritas Pemohon, yang bertujuan memecahkan masalah aktual di wilayahnya. Lebih lanjut, Provinsi DKI Jakarta sedang melaksanakan program *e-budgeting* [bukti P-4] yang telah digagas Pemohon dan masih dalam proses penyempurnaan, dimana diharapkan APBD 2017 akan menjadi praktek terbaik *e-budgeting*, yang diharapkan dapat menjadi contoh baik bagi pemerintah daerah yang ada di Republik Indonesia. Gagasan Pemohon ini sudah sesuai dengan asas keterbukaan dan asas akuntabilitas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme. Pemohon memiliki tanggung jawab kepada masyarakat DKI Jakarta untuk memastikan ini semua terlaksana, namun penafsiran UU Pilkada Pasal 70 ayat (3) huruf a yang mewajibkan Pemohon untuk cuti pada masa kampanye di pemilihan kepala daerah serentak 2017 jelas-jelas menghalangi hak konstitusional dari Pemohon.

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sedang menjalankan banyak program prioritas yang perlu dilanjutkan berkesinambungan [bukti P-5]. Adapun program-program prioritas yang dimaksud, antara lain:

- a. Pengembangan sistem transportasi yakni pembangunan angkutan massal berbasis rel dan program angkutan massal berbasis jalan;
- b. Antisipasi banjir, rob dan genangan yakni pembangunan prasarana dan sarana pengendali banjir, terutama mengingat bahwa akan ada puncak fenomena alam *lanina* pada Oktober sampai Desember 2016 [bukti P-6];
- c. Peningkatan kualitas lingkungan perumahan dan pemukiman kota melalui program penyediaan perumahan rakyat;
- d. Peningkatan kualitas kesehatan masyarakat melalui program Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Daerah beserta dengan pembiayaannya, program peningkatan sarana dan prasarana kesehatan, program pembinaan upaya kesehatan, serta program pengendalian penyakit dan penyehatan lingkungan;
- e. dan sebagainya.

Program-program prioritas yang masih berjalan ini faktanya telah memberikan manfaat antara lain, peningkatan Indeks Pembangunan Manusia Pemprov DKI yang meningkat, peningkatan Produk Domestik Regional Bruto yang diikuti dengan pertumbuhan ekonomi dan penurunan inflasi Pemprov DKI Jakarta,

serta termasuk di dalamnya penurunan jumlah penduduk miskin di DKI Jakarta [bukti P-7].

Fungsi pengawasan oleh Pemohon sangat dibutuhkan untuk memastikan terlaksananya proses penganggaran yang baik untuk program-program prioritas tersebut. Program yang bermanfaat bagi masyarakat DKI Jakarta yang merupakan warga di dalam wilayah tugas Pemohon dan sekaligus calon pemilih Pemohon dalam pemilihan serentak 2017 ini penting agar terlaksana baik agar dapat dilaksanakan di periode kepemimpinan kepala daerah DKI Jakarta berikutnya.

Pemohon berpendapat bahwa hak konstitusional Pemohon akan terlindungi serta kerugian konstitusional yang akan dialami Pemohon tidak akan terjadi, apabila dapat ditafsirkan bahwa cuti yang diatur dalam UU Pilkada Pasal 70 ayat (3) huruf a ini merupakan hak yang sifatnya opsional. Sekiranya pun dengan tidak mengambil cuti ini, Pemohon dianggap tidak melakukan kampanye (untuk menghindari potensi penyalahgunaan wewenang dan konflik kepentingan), Pemohon siap dengan konsekuensi pilihan tersebut. Pemohon lebih memilih untuk tidak menggunakan hak Pemohon untuk cuti dalam masa kampanye, dan fokus bekerja menata daerah DKI Jakarta sesuai dengan tanggung jawab Pemohon sebagaimana dinyatakan dalam UUD 1945 Pasal 18 ayat (4) serta memastikan warga yang dipimpin oleh Pemohon merasakan hasil nyata dari pemerintah daerah DKI Jakarta.

9. Karenanya, Pemohon berpendapat bahwa penafsiran UU Pilkada Pasal 70 ayat (3) huruf a yang mewajibkan Pemohon untuk cuti pada masa kampanye di pemilihan kepala daerah serentak 2017 telah melanggar hak Pemohon dalam UUD 1945 untuk mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Pemohon merasakan ketidakadilan apabila tanggungjawab Pemohon ini dirampas oleh penafsiran terhadap norma dalam UU Pilkada Pasal 70 ayat (3) huruf a yang mewajibkan Pemohon untuk cuti dari jabatan Pemohon sejak 26 Oktober 2016 sampai dengan 11 Februari 2017, padahal pada saat tersebut Pemohon akan menjalani fungsi pengawasan yang sangat penting untuk memastikan terlaksananya proses penganggaran yang baik untuk program-program prioritas Pemohon, dan memastikan tanggung jawab Pemohon kepada warga di dalam wilayah tugas Pemohon sebagaimana dinyatakan

dalam UUD 1945 Pasal 18 ayat (4) dan sekaligus calon pemilih Pemohon dalam pemilihan serentak 2017 agar terlaksana baik.

10. Kerugian konstitusional Pemohon ini tidak akan terjadi apabila UU Pilkada Pasal 70 ayat (3) huruf a dapat ditafsirkan bahwa cuti terhadap Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama adalah hak yang bersifat opsional dari Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, yang mana apabila hak cuti tersebut tidak digunakan oleh Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, maka yang bersangkutan telah memilih untuk tidak ikut dalam kampanye pemilihan kepala daerah.
11. Bahwa sekiranya Mahkamah sependapat dengan dalil-dalil dari Pemohon dan pada akhirnya mengabulkan Permohonan ini, maka dapat dipastikan bahwa kerugian karena dilanggarnya hak konstitusional Pemohon dan para petahana lainnya tidak akan terjadi dan masyarakat yang dipimpin oleh petahana tersebut mendapatkan pengabdian yang maksimal dari seorang kepala daerah di daerahnya masing-masing.

D. Petitum

Dengan segala penjelasan di atas, maka saya memohon kiranya Mahkamah Konstitusi:

1. Menerima dan mengabulkan permohonan Pemohon untuk menguji materiil UU Pilkada terhadap UUD 1945 untuk seluruhnya;
2. Menyatakan bahwa materi muatan UU Pilkada Pasal 70 ayat (3) huruf a tersebut adalah bertentangan dengan UUD 1945 (*conditionally unconstitutional*), sepanjang tidak dimaknai bahwa cuti sebagaimana termuat dalam materi muatan pasal tersebut adalah hak yang bersifat opsional dari Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama (petahana), yang mana apabila hak cuti tersebut tidak digunakan oleh Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, maka petahana tidak diperbolehkan turut serta secara langsung dalam kampanye pemilihan kepala

daerah, dengan tidak mengurangi hak dari masyarakat pemilih untuk mengetahui visi, misi dan program petahana tersebut.

3. Menyatakan bahwa materi muatan UU Pilkada Pasal 70 ayat (3) huruf a tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya, sepanjang tidak dimaknai bahwa cuti sebagaimana termuat dalam materi muatan pasal tersebut adalah hak yang bersifat opsional dari Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama (petahana), yang mana apabila hak cuti tersebut tidak digunakan oleh Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, maka petahana tidak diperbolehkan turut serta secara langsung dalam kampanye pemilihan kepala daerah, dengan tidak mengurangi hak dari masyarakat pemilih untuk mengetahui visi, misi dan program petahana tersebut.
4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Atau apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya.

[2.2] Menimbang bahwa untuk menguatkan dalilnya, Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-11, sebagai berikut:

- 1) Bukti P-1 : Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang;
Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang; dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-

- Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang;
- 2) Bukti P-2 : Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017;
 - 3) Bukti P-3 : Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
 - 4) Bukti P-4 : Konsep Operasional dan Manfaat eBudgeting;
 - 5) Bukti P-5 : Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Pemprov DKI Jakarta 2013 – 2017;
 - 6) Bukti P-6 : Artikel Kompas Fenomena Alam Lanina;
 - 7) Bukti P-7 : Indeks Pembangunan Manusia 2015 (*source statistic Indonesia*);
Jumlah Penduduk Miskin Provinsi 2015 (*source statistic Indonesia*);
Bukti *Inflation rate* (*Source Bank Indonesia*);
 - 8) Bukti P-8 : Petikan Keputusan Presiden Nomor 130/P Tahun 2014 tentang Pengesahan Pemberhentian Wakil Gubernur DKI Jakarta Masa Jabatan Tahun 2012-2017 dan Pengesahan Pengangkatan Gubernur DKI Jakarta Sisa Masa Jabatan 2012-2017, tertanggal 18 November 2014;
 - 9) Bukti P-9 : Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
 - 10) Bukti P-10 : Artikel metrotvnews – Aturan cuti petahana sebaiknya opsional;
 - 11) Bukti P-11 : Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Selain itu Pemohon mengajukan 3 (tiga) ahli yang menyampaikan keterangan secara lisan dan/atau secara tertulis, yaitu Dr. Harjono, S.H., MCL.; Dr. Refly Harun, S.H., M.H., LL.M.; dan Dr. Dian Puji N. Simatupang, S.H., M.H., pada sidang tanggal 26 September 2016, yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Dr. Harjono, S.H., MCL.

- Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyatakan, “Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”, dalam satu kalimat. Frasa “sebagai kepala daerah” merupakan pemberian kewenangan oleh UUD 1945 terhadap gubernur, bupati, dan walikota.
- Oleh karena itu, harus dibedakan antara kepala daerah dan gubernur. Kepala daerah adalah kumpulan fungsi-fungsi, sementara gubernur adalah orang yang memegang jabatan kepala daerah.
- Kekuasaan eksekutif dalam sistem presidensial adalah presiden, sedangkan kekuasaan eksekutif dalam sistem parlementer adalah perdana menteri.
- Pasal 18 menyebut gubernur adalah sebagai kepala eksekutif. Dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 terdapat rumusan Presiden Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.
- Kedua rumusan tersebut mengandung kata yang kata dasarnya sama yaitu pemerintah. Untuk gubernur disebut kepala pemerintah sedangkan presiden memegang kekuasaan pemerintahan yang maknanya tidak lain adalah pemegang kekuasaan eksekutif.
- Gubernur dan kepala pemerintah tidak dapat dipisahkan sebagai sisi dari sekeping mata uang yang sama. Ada gubernur maka di situ juga ada kepala pemerintahan, yang dasarnya adalah Pasal 18 UUD 1945. Tiada gubernur yang tanpa melekat padanya kepala pemerintahan, dan kepala pemerintahan pasti melekat pada gubernur.
- Jika ada gubernur yang bukan kepala pemerintahan, maka hal demikian tidak sesuai dengan Pasal 18 UUD 1945.
- Tidak mungkin ada kepala pemerintahan lain selain gubernur dan tidak ada gubernur tanpa status sebagai kepala pemerintahan.
- Hal yang dimaksud dengan kepala pemerintahan adalah fungsi yang mempunyai tugas, kewajiban, dan wewenang yang diberikan kepada kepala pemerintahan atau gubernur. Tugas, kewajiban, dan kewenangan gubernur diatur oleh UU Pemda yang dapat ditemukan dalam Pasal 65 ayat (1) UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yaitu memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan peraturan perundang-

undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD. Huruf c menyatakan, "Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD." Huruf d menyatakan, "Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan perda tentang perubahan APBD, dan rancangan tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD." Huruf g menyatakan, "Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), kepala daerah berwenang mengajukan rancangan Perda, menetapkan Perda yang telah mendapatkan persetujuan DPRD."

- UU Pemda secara jelas dan limitatif mengatur kapan gubernur kepala daerah berhenti sebagaimana ditentukan dalam Pasal 78 ayat (1) yaitu: a. meninggal dunia; b. permintaan sendiri; c. diberhentikan
- Sedangkan dalam ayat (2) diuraikan apa yang dimaksud dengan diberhentikan, yaitu berakhir masa jabatannya, tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan, dan berhalangan tetap secara berturut-turut 6 bulan, dinyatakan melanggar sumpah, janji, dan lain sebagainya.
- Dengan adanya pasal tersebut di atas, tidak ada alasan lain menurut hukum yang sah gubernur berhenti dari jabatannya yang artinya memberhentikan juga fungsinya sebagai kepala daerah. Pasal ini menguraikan secara limitatif karena tidak menyebutkan adanya alasan lain yang sah, artinya alasan yang di luar yang telah diatur dalam pasal ini.
- Pasal 83 mengatur pemberhentian sementara karena adanya dakwaan kepada gubernur melakukan tindak pidana kejahatan yang dapat diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 tahun. Ketentuan ini menetapkan secara limitatif juga dengan uraian terperinci yang artinya tindak pidana di luar yang diuraikan dengan pasal ini tidak dapat dijadikan dasar untuk memberhentikan kepala daerah.
- Pasal 78 dan Pasal 83 tentang alasan pemberhentian tersebut, semuanya dikarenakan faktor yang ada pada diri seorang yang menjabat kepala daerah. Baik karena perbuatan maupun keadaan dirinya dan bukan adanya faktor dari luar. Hal demikian adil karena seorang hanya menanggung risiko terhadap apa yang dilakukan. Adanya Pasal 84 ayat (1) yang memberikan hak untuk diaktifkan kembali melengkapi keadilan yang harus dilindungi.

- Karena ketentuan tersebut di atas, hukum positif secara eksplisit memberikan kedudukan hukum yang kuat kepada Gubernur sebagai kepala daerah, dan dasar hukum alasan yang limitatif untuk memberhentikan, baik tetap maupun sementara, kepala daerah. Secara konstitusional kewenangan kepala daerah hanya melekat kepada Gubernur karena UUD 1945 tidak menyebut adanya jabatan wakil gubernur. Hal ini sangat berbeda dengan jabatan Wakil Presiden yang disebut dalam UUD 1945.
- Hal demikian yang menyebabkan UU 23/2014 sebelum mengalami perubahan yang sangat kontroversial karena penerbitan Perpu, mengatur secara berbeda pemilihan kepala daerah dengan wakil kepala daerah, dimana DPR hanya memilih kepala daerah dan tidak memilih wakil kepala daerah karena jabatan wakil kepala daerah tidak disebut dalam UUD 1945.
- Pasal 66 UU 9/2015 telah dengan jelas mengatur tugas wakil kepala daerah yang posisinya adalah pembantu kepala daerah. Oleh karenanya wakil kepala daerah perlu diatur dalam ayat (3), yaitu perlu untuk menandatangani pakta integritas dan bertanggung jawab kepada kepala daerah.
- Kewenangan kepala daerah yang melekat pada gubernur secara normatif tidak dapat dipisahkan. Oleh karena itu, tepat ketentuan Pasal 8 UU 9/2015 yang menyatakan dalam ayat (1), "Dalam hal pengisian jabatan gubernur, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ayat (1) belum dilakukan, wakil gubernur melaksanakan tugas sehari-hari Gubernur sampai dilantiknya wakil gubernur sebagai gubernur."
- Jadi, meskipun wakil gubernur itu berhak atas ketentuan konstitusi kalau gubernur itu berhalangan tetap, sejauh dia belum dilantik menjadi gubernur, yang menjadi kewenangannya adalah tugas sehari-hari. Baru setelah dilantik, wakil gubernur *full* menjadi gubernur. Hal demikian untuk membedakan bahwa memang kekuasaan gubernur itu kuat. Sampai wakil kepala daerah pun yang dia berhak untuk menduduki tempat gubernur, itu kalau belum dilantik tidak berhak melakukan tugas lain kecuali tugas sehari-hari.
- Hal yang penting dalam Perkara Nomor 60/PUU-XIV/2016 adalah adanya frasa "melaksanakan tugas sehari-hari gubernur".
- Penjelasan Pasal 66 ayat (6) UU 9/2015 menyatakan, "Yang dimaksud dengan melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah dalam ketentuan ini adalah tugas rutin pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pengambilan

kebijakan yang bersifat strategis dalam aspek keuangan, kelembagaan, personil, aspek perizinan, serta kebijakan strategis lainnya”.

- Apa yang dimuat dalam Pasal 87 ayat (1) beserta penjelasannya sebenarnya merupakan konsekuensi logis dari Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, bukan kewenangan yang baru atau tambahan, tetapi memang semestinya begitu kalau jabatan gubernur sebagai kepala daerah.
- Pasal 6 ayat (1) dan Pasal 65 ayat (6) UU 9/2015 memperkuat lagi kandungan normatif Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah. Tugas sehari-hari bukan tugas strategis.
- Dari dua ketentuan tersebut di atas, tugas yang dalam pelaksanaannya menjadi wewenang gubernur dibedakan antara tugas sehari-hari, yaitu tugas rutin pemerintahan dan tugas pemerintahan dengan pengambilan keputusan yang bersifat strategis dalam aspek keuangan, kelembagaan, personil, aspek perizinan, dan strategis lainnya.
- Hubungan normatif antara Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, Pasal 88, dan Pasal 65 UU 9/2015, jelas menggambarkan bahwa gubernur tetap memegang kekuasaan pemerintahan kecuali habis masa jabatannya, berhenti atas kehendak sendiri, dan diberhentikan dengan tetap.
- UU Pemerintahan Daerah bukan satu-satunya Undang-Undang yang mengatur pemerintah daerah, karena Undang-Undang tersebut terikat dengan undang-undang lain yang bersifat khusus, seperti UU Pajak dan Retribusi Daerah, UU Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, dan banyak lagi Undang-Undang sektoral lain.
- Di antara undang-undang yang juga mengatur pelaksanaan pemerintah daerah, salah satunya adalah UU 17/2003 tentang Keuangan Negara. Pasal 6 ayat (1) UU Keuangan Negara menyatakan, “Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan”.
- Pasal 6 ayat (2) menyatakan, “Kekuasaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1): a. dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan; b. dikuasakan kepada menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna

Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya; c. diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan; d. ...”

- Pasal 6 ayat (2) ini secara jelas membedakan status atau posisi menteri keuangan, menteri/pimpinan lembaga negara dengan gubernur/bupati/walikota sebagai kepala pemerintahan daerah dalam pengelolaan keuangan negara.
- Menteri Keuangan dan menteri lainnya serta pimpinan lembaga negara menerima kuasa dari Presiden. Artinya kewenangan pengelolaan tetap berada di tangan Presiden, sedangkan penerima kuasa hanya menjalankan kuasa yang diberikan Pasal 6 ayat (2) huruf a dan huruf b. Sedangkan kepada gubernur, bupati, dan walikota, kekuasaan pengelolaan keuangan yang berada di tangan Presiden diserahkan kepada gubernur, walikota, dan bupati.
- Dengan menggunakan kata “diserahkan”, perpindahan kewenangan untuk mengelola keuangan daerah dari Presiden hanya diberikan kepada gubernur, walikota saja, dan tidak kepada pihak lain karena UU Keuangan negara tidak menyebutkan pihak lain tersebut.
- Hukum positif mengenal tiga macam sumber kewenangan, yaitu kewenangan atributif, kewenangan delegasi, dan mandat, yang diatur dalam Pasal 11 UU 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Konstruksi pelimpahan wewenang dari presiden, gubernur, bupati, walikota, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (2) UU Keuangan Negara adalah konstruksi delegasi. Pasal 13 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan menyatakan, “Pendelegasian kewenangan ditetapkan berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku”. Ayat (2) menyatakan, “Badan pejabat pemerintahan memperoleh kewenangan melalui delegasi apabila merupakan wewenang pelimpahan.” Makna diberikan tadi tidak lain adalah sebagai kewenangan pelimpahan.
- Kewenangan gubernur, bupati, dan walikota dalam pengelolaan keuangan daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UU Keuangan Negara memenuhi ketentuan yang terdapat dalam Pasal 13 ayat (1) dan ayat (2) UU Administrasi Pemerintahan, yaitu kewenangan delegasi. Terhadap

kewenangan delegasi, Pasal 13 ayat (3) menyatakan, “Adanya larangan bahwa kewenangan yang didelegasikan kepada badan atau pejabatnya tidak dapat didelegasikan lebih lanjut”.

- Jadi kalau seorang pejabat mendapat kewenangan delegasi, mandek, tidak bisa didelegasikan lebih lanjut. Kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan.
- Dengan adanya ketentuan ini secara otomatis juga berlaku kewenangan delegasi yang berada di tangan gubernur, bupati, dan walikota berdasarkan Pasal 6 ayat (2) UU Keuangan Negara, sehingga kewenangan tersebut tidak dapat didelegasikan lebih lanjut.
- Adanya frasa “kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan” harus diartikan bahwa peraturan perundang-undangan yang menentukan pengucapan tersebut harus berbentuk Undang-Undang, karena Undang-Undang lah yang memberikan delegasi dalam soal pengelolaan keuangan negara. Kalau frasa ini dapat diartikan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, maka yang terjadi ketidakpastian hukum karena frasa ini tidak memberikan batasan dalam hal apa saja kewenangan tersebut bisa didelegasikan. Maka penafsiran perundang-undangan dapat perundang-undangan di bawah Undang-Undang. Akan sama halnya dengan memberikan cek kosong untuk secara bebas perundang-undangan di bawah Undang-Undang mengisinya.
- Mengenai cuti gubernur di luar tanggungan negara, kata-kata cuti ini hanya ada pada UU tentang Aparatur Sipil Negara. UU Pemda tidak mengatur cuti. Oleh karena itu persoalannya adalah apa yang dimaksud dengan cuti di luar tanggungan negara.
- Cuti adalah hak, tetapi kalau dilihat konstruksi Pasal 70 cuti menjadi kewajiban. Satu hal yang kemudian tidak jelas adalah kalau cuti hak itu, seorang yang akan mengambil hak itu dia akan mempertimbangkan apakah akan menikmati masa cuti dengan risiko kehilangan hak-hak finansial, atau tetap mendapatkan hak finansial tetapi tidak cuti. Anehnya dalam Pasal 70 cuti diwajibkan tetapi juga kehilangan haknya. Bagaimana bisa seseorang melakukan suatu kewajiban lalu kehilangan haknya.
- Orang melakukan kewajiban namun kemudian dihilangkan haknya adalah sesuatu yang tidak adil dan tidak masuk akal. Apalagi jika dikaitkan dengan

UU Keuangan Negara, tidak ada satu pun pejabat daerah yang berhak membuat APBN kecuali gubernur.

- Memang ada hal-hal yang perlu dipertimbangkan ketika membicarakan pilkada, tapi persoalannya sebetulnya pada pengawasan. Kalau pengawasan itu bagus dan tepat, di mana pun juga bisa diawasi. Oleh karena itu sebetulnya yang dibutuhkan adalah sistem pengawasan, bukan lalu mempreteli hak-hak yang seharusnya sudah dijamin oleh konstitusi, yaitu hak gubernur sebagai kepala daerah.
- Oleh karena itu, dengan melihat segala persoalan tersebut, rumusan yang ada pada Pasal 70 UU 8/2015 agar disinkronkan antara menjaga hak konstitusional gubernur dengan melaksanakan pemilu. Dalam kasus bahwa gubernur harus melakukan kewajibannya, dalam hal ini menyusun APBD, maka dia tidak harus cuti. Kalau gubernur kemudian tidak sedang melaksanakan tugas-tugas strategis yang hanya melekat pada gubernur, baru dia cuti.

2. Dr. Refly Harun, S.H., M.H., LL.M.

- Ahli tidak sepenuhnya sepakat dengan permohonan Pemohon tetapi tidak pula setuju dengan ketentuan pasal yang dimintakan pengujian.
- Kampanye tidak hanya hak pasangan calon, melainkan juga hak pemilih, yang artinya kewajiban bagi setiap pasangan calon. Publik berhak mengetahui visi, misi, dan program setiap pasangan calon kepala daerah dalam lima tahun ke depan secara langsung dari pasangan calon sendiri, tak terkecuali pasangan calon yang berasal dari petahana.
- Seandainya cuti kampanye menjadi hak yang opsional, bisa diambil bisa tidak, maka akan melanggar hak pemilih untuk mengetahui visi, misi, dan program pasangan calon kepala daerah secara langsung. Demikian juga akan menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah daerah serentak tahun 2017 nanti karena akan ada petahana yang memilih cuti pada masa kampanye, tetapi ada pula yang memilih tidak cuti sebagaimana diinginkan Pemohon.
- Namun demikian ahli tidak juga sepakat dengan materi Pasal 70 ayat (3) huruf a yang berkonsekuensi pada cuti petahana selama 3,5 bulan, dan dalam konteks DKI bisa bertambah karena ada putaran kedua.

- Mewajibkan cuti petahana selama 3,5 bulan sama artinya memotong masa jabatan petahana yang seharusnya menjabat selama lima tahun (dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan). Dalam konteks ini ahli setuju bahwa telah terjadi kerugian baik moril maupun materil terhadap Pemohon, bahkan kerugian konstitusional (antara lain hak untuk mendapatkan kepastian hukum dalam menjalani masa jabatan selama lima tahun selama tidak melakukan hal-hal yang dapat menyebabkan masa jabatan terpotong di tengah jalan).
- Dalam kaitan dengan hal tersebut, menarik untuk mengutip kembali Putusan Mahkamah Nomor 17/PUU-VI/2008 yang materinya berkenaan pengunduran diri bagi petahana yang mencalonkan diri lagi dalam pilkada.
- Dalam konklusi dari putusan tersebut, Mahkamah menyatakan dalam paragraf **[4.2]** dan paragraf **[4.3]** hal-hal sebagai berikut:
- Paragraf **[4.2.]** Bahwa syarat pengunduran diri bagi calon yang sedang menjabat (incumbent) sebagaimana diatur Pasal 58 huruf q UU 12/2008 menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty, rechtsonzekerheid*) atas masa jabatan kepala daerah yaitu lima tahun [vide Pasal 110 ayat (3) UU 32/2004] dan sekaligus perlakuan yang tidak sama (*unequal treatment*) antarsesama pejabat negara [vide Pasal 59 ayat (5) huruf i UU 32/2004], sehingga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.
- Paragraf **[4.3.]** Bahwa selain itu, Pasal 58 huruf q UU 12/2008 juga mengandung ketentuan yang tidak proporsional dan rancu, baik dari segi formulasi maupun substansi, karena menimbulkan perlakuan yang tidak sama antarsesama pejabat negara dan mengakibatkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty, rechtsonzekerheid*) sehingga permohonan Pemohon dalam pengujian konstitusionalitas Pasal 58 huruf q undang-undang *a quo* beralasan menurut hukum untuk dikabulkan.
- Tentu saja mundur dan cuti tidak sama, tetapi cuti selama 3,5 bulan hakikatnya juga mengurangi masa jabatan sehingga dapat pula dianggap menimbulkan ketidakpastian hukum atas masa jabatan kepala daerah yang lima tahun.
- Tidak itu saja, memotong masa jabatan petahana selama 3,5 bulan juga merugikan warga yang seharusnya mendapatkan pelayanan dari petahana tersebut sesuai dengan mandat elektoral yang diberikan kepadanya.

- Ahli sama sekali tidak setuju dengan pemikiran bahwa kekosongan tersebut dapat diisi oleh birokrat-birokrat dari Kementerian Dalam Negeri (dalam konteks kekosongan Gubernur dan Wakil Gubernur) karena mereka bukan orang yang memperoleh mandat langsung dari rakyat (*unelected official*). Lagipula pejabat hanya dimaksudkan untuk mengisi kekosongan ketika kepala daerah/wakil kepala daerah belum terpilih atau berhalangan.
- Alasan yang sering kita dengar agar petahana tidak menyalahgunakan jabatan (*abuse of power*) sehingga diwajibkan cuti dalam masa kampanye adalah alasan yang mengada-ada. Memang tidak dapat dimungkiri bahwa dalam konteks pilkada, petahana, siapa pun dia, berpotensi menyalahgunakan jabatan untuk memenangkan dirinya, baik dalam bentuk menyalahgunakan fasilitas publik maupun dana publik, termasuk melibatkan dan menggerakkan birokrasi.
- Kalau itu soalnya, kita bicara mengenai pengawasan (*prevention*) dan penegakan hukum (*law enforcement*). KPU/KPUD dan Bawaslu/Panwaslu harus memastikan bahwa pengawasan dan penegakan hukum pilkada berlangsung secara efektif. Siapa saja petahana yang menyalahgunakan jabatan untuk memenangkan dirinya seharusnya mendapatkan sanksi yang setimpal, bahkan bila perlu hingga diskualifikasi yang bersangkutan. Jadi kita tidak menggaruk di tempat yang tidak gatal untuk memastikan Pilkada yang jujur dan adil.
- Berdasarkan keterangan-keterangan di atas Ahli berpendapat bahwa cuti sebaiknya tetap dijalani petahana pada saat kampanye saja, misalnya ketika melakukan orasi, berkunjung ke konstituen, atau melakukan debat kandidat, yang akan memakan waktu beberapa hari saja. Tidak perlu cuti selama masa kampanye selama 3,5 bulan.
- Dengan demikian norma Pasal 70 ayat (3) Perubahan Kedua UU Pilkada sebaiknya dibatalkan sehingga normanya kembali pada ketentuan Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 8 Tahun 2015 (Perubahan Pertama UU Pilkada) yang berbunyi, "Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, dalam melaksanakan kampanye harus memenuhi ketentuan: a. tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya; b. menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan c. pengaturan lama cuti dan jadwal cuti dengan

memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggaraan pemerintahan daerah;

- Berikut adalah perbandingan ketentuan yang mengatur tentang cuti petahana yang mencalonkan lagi dalam pilkada.

UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah	UU No. 1/2015 tentang Penetapan Perpu 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur Bupati dan Walikota	UU No. 8/2015 (UU Pilkada Perubahan Pertama)	UU No. 10/2016 (UU Pilkada Perubahan Kedua)
Pasal 79 ayat (3)	Pasal 70 ayat (3)	Pasal 70 ayat (3)	Pasal 70 ayat (3)
Pejabat negara yang menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam melaksanakan kampanye harus memenuhi ketentuan: tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya; menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan pengaturan lama cuti dan jadwal cuti dengan memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggaraan pemerintahan daerah.	Pejabat negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang menjadi Calon Gubernur, Calon Bupati, Calon Walikota dalam melaksanakan Kampanye tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.	Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, dalam melaksanakan kampanye harus memenuhi ketentuan: tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya; menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan pengaturan lama cuti dan jadwal cuti dengan memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggaraan pemerintahan daerah.	Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan: menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya

3. Dr. Dian Puji N. Simatupang, S.H., M.H. (Keterangan Tertulis)

- Perihal Cuti dan Kepentingan Umum yang Dilayani

Kepala daerah dalam memangku dan menjalankan tugas dan tanggung jawab pemerintahan daerah dan pelayanan publik adalah untuk menjalankan tugas dan pemerintahan, termasuk pelayanan publik dengan sebaik-baiknya, selurus-lurusnya, dan seadil-adilnya bagi kemajuan bangsa, negara, daerah,

dan masyarakatnya secara keseluruhan. Tugas dan tanggung jawab tersebut melekat sebagai tugas dan tanggung jawab jabatan yang menjadi kewajiban yang diperintahkan Undang-Undang dan etika jabatan, yang tanpa diperintahkan dalam suatu norma peraturan perundang-undangan atau tanpa menjadi politik hukum pun, sudah sepatutnya kepala daerah menjadikan tugas dan tanggung jawab menjalankan pemerintahan dan pelayanan publik sebagai suatu hal yang utama dan diutamakan.

Apabila kemudian dalam suatu norma peraturan perundang-undangan dan/atau suatu politik hukum yang disepakati pemerintah dan DPR mengharuskan kepala daerah yang maju sebagai calon kepala daerah untuk cuti atas tugas dan tanggung jawabnya menjalankan pemerintahan daerah dan pelayanan publik, dengan alasan untuk menghindari bias kewenangan, terdapat alasan yang salah (*valse oozaak*) menjadikan alasan tersebut pada tugas dan tanggung jawab yang menjadi kewajiban utama dan terutama kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pelayanan publik.

Pasal 70 ayat (3) huruf c UU Nomor 1 Tahun 2015 mengatur keharusan cuti sebagai suatu kewajiban personal yang mengalahkan kewajiban jabatan pada kepala daerah untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab pemerintahan daerah dan pelayanan publik. Secara konseptual hukum administrasi negara, suatu kewajiban jabatan yang mempunyai tujuan demi kepentingan umum yang lebih luas (*bestuurzorg*) lebih utama dan diutamakan dibandingkan kewajiban personal yang tujuannya lebih sempit dalam pelaksanaan kewajiban tersebut.

Jika ada kepala daerah yang memprioritaskan tugas dan tanggung jawabnya sebagai kewajiban jabatan dibandingkan kewajiban personalnya dalam suatu penyelenggaraan kegiatan umum misalnya rangkaian pemilihan kepala daerah, seharusnya kepala daerah tersebut diberikan apresiasi dan pilihan kesempatan dengan konsekuensi administrasi yang lebih luwes untuk memberikan kesempatan pemilih menentukan sikap.

Suatu sikap kepala daerah yang diberikan pilihan atas kewajiban jabatan dan kewajiban personal yang sama-sama untuk menjalankan kepentingan umum tentu lebih luas kepentingan umum diperoleh dalam suatu keharusan menjalankan kewajiban jabatan dibandingkan kewajiban personal. Oleh

karena itu, norma dalam Pasal 70 ayat (3) huruf a UU Nomor 1 Tahun 2015 dimaknai sebagai kewajiban personal yang kepentingan umumnya tidak lebih besar daripada kewajiban jabatan yang kepentingan umumnya lebih besar, lebih substantif, dan lebih memenuhi kemanfaatan bagi segenap masyarakat. Kewajiban jabatan kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan kepala daerah dan pelayanan publik secara hukum melekat pada jabatan kepala daerah secara tetap, tidak dapat dijalankan oleh pejabat kepala daerah atau pelaksana tugas kepala daerah adalah hal-hal yang bersifat strategis pemerintahan. Menurut Pasal 18 dan Pasal 19 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2009, pelaksana tugas harian adalah nomenklatur bagi pejabat di bawah kepala daerah, sedangkan pejabat adalah nomenklatur bagi kepala daerah.

Menurut Pasal 19 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2009, pejabat gubernur adalah pejabat sementara untuk melaksanakan tugas pemerintahan sampai terpilih pejabat definitif. Adanya nomenklatur “pejabat sementara” dan “pejabat definitif” menimbulkan permasalahan hukum berkaitan dengan penandatanganan dokumen administrasi pemerintahan dan pelayanan publik, apakah pejabat sementara dapat menandatangani dokumen administrasi pemerintahan dan pelayanan publik, karena dalam peraturan dasarnya diatur yang menandatangani dan melaksanakan tugas dan tanggung jawab kewenangan tersebut berada pada jabatan definitif dan bukan pejabat sementara.

Alasan untuk menetapkan pejabat definitif yang mempunyai tugas, kewenangan, dan tanggung jawab dalam administrasi pemerintahan dan pelayanan publik disebabkan agar pejabat tersebut dapat mengendalikan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya tersebut kepada organ dan/atau pejabat pemerintahan yang berwenang, kedua agar prinsip penyelenggaraan tugas, wewenang, dan tanggung jawab tidak keluar dari visi dan misi kepala daerah yang menjadi kewajiban etikanya kepada warga masyarakat yang memilihnya atau masyarakat keseluruhan, dan ketiga agar organ dan/atau pejabat yang berwenang dapat jelas mengetahui siapa yang bertanggung jawab secara penuh atas tugas, wewenang, dan tanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik.

Seorang pejabat kepala daerah dengan cara dan alasan apapun tidak dapat disamakan dengan kepala daerah definitif. Jika berdasarkan pada syarat sahnya suatu tindakan dan keputusan administrasi menurut teori yang disampaikan van der Pot dan Belifante, syarat sahnya suatu tindakan dan/atau keputusan administrasi adalah:

- a. pejabat dan/atau organ yang berwenang;
- b. tidak mengandung kekurangan yuridis dalam bentuk salah kira, suap, paksaan/ancaman, dan tipuan untuk mendapatkan keuntungan tidak sah;
- c. sesuai dengan syarat dan prosedur;
- d. tidak bertentangan dengan peraturan dasarnya.

Jika kemudian seorang pejabat gubernur misalnya, melaksanakan tugas, wewenang, dan tanggung jawab seorang gubernur karena personal yang menjabatnya sedang melaksanakan cuti kampanye dalam kurun waktu tertentu, apakah sah pejabat gubernur tersebut menandatangani dokumen administrasi pemerintahan dan pelayanan publik yang menurut prosedur dan syarat serta peraturan dasarnya adalah ditandatangani oleh Gubernur, dan bukan Pejabat Gubernur. Jika peraturan dasarnya tidak menentukan adanya kewenangan tersebut, keputusan tersebut menjadi sah secara hukum.

Adanya keputusan seseorang menjadi pejabat gubernur bukanlah menjadi dasar dan memberikan kewenangan atribusi dalam peraturan perundang-undangan (kewenangan asli) kepadanya. Akan tetapi, yang bersangkutan menjalankan urusan pemerintahan artinya bertindak sebagai gubernur, dan bukan sebagai orang yang mempunyai kewenangan gubernur.

Mengingat pejabat gubernur atau kepala daerah pada umumnya hanya bertindak sebagai gubernur, kewenangan atributif dalam peraturan perundang-undangan tidak dapat sepenuhnya diberikan kepadanya sampai ditetapkan gubernur atau kepala daerah definitif. Dengan demikian, betapa rumitnya dan banyaknya beberapa dokumen administrasi pemerintahan dan pelayanan publik yang tidak dapat diproses dan diputuskan karena hanya sebuah kewajiban personal yang harus dijalankan, yang sebenarnya tidak juga terlalu banyak kepentingan umumnya yang harus dilindungi.

- Perihal Cuti dan Tanggung Jawab Pengelolaan Keuangan Daerah
Cuti dalam rangkaian kampanye pemilihan kepala daerah sebagai cuti di luar tanggungan negara menjadi tidak relevan apabila mengingat tugas,

wewenang, dan tanggung jawab kepala daerah dalam pengelolaan keuangan daerah. Berdasarkan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Meskipun kekuasaan tersebut dilaksanakan oleh kepala satuan kerja pengelolaan keuangan daerah dan kepala satuan kerja pemerintahan daerah, beberapa wewenang tidak dapat dilaksanakan oleh pejabat tersebut atau pejabat lainnya, tetapi oleh kepala daerah, dan bukan oleh pejabat kepala daerah. Misalnya, rancangan kebijakan umum anggaran pendapatan dan belanja daerah disusun oleh kepala daerah, dan bukan oleh pejabat anggaran lainnya atau pejabat kepala daerah.

Permasalahan yang muncul apabila kepala daerah menjalankan cuti di luar tanggungan negara pada saat siklus anggaran daerah mulai dilakukan, termasuk penyusunan rancangan kebijakan umum anggaran pendapatan dan belanja daerah, apakah sah penyusunan tersebut dilakukan oleh pejabat kepala daerah atau pejabat anggaran lainnya? Menurut Pasal 34 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, penyusunan dilakukan oleh kepala daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tidak mengatur kewenangan penyusunan oleh pejabat kepala daerah.

Secara teoretis, pejabat kepala daerah tidak memiliki kewenangan atributif berdasarkan peraturan perundang-undangan, tetapi hanya memiliki kewenangan mandat menjalankan urusan pemerintahan yang dilaksanakan kepala daerah dalam bentuk tindakan, tetapi tidak dalam bentuk kewenangan. Secara teoretis, tindakan yang dimiliki sebatas pada fungsinya dan tidak dalam menjalankan kewenangan menurut peraturan perundang-undangan karena tidak sesuai dengan syarat dan prosedur dalam peraturan dasarnya.

Menurut Pasal 14 ayat (7) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014, “badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui mandat tidak berwenang mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran.” Dengan demikian, secara hukum, pejabat kepala daerah tidak mempunyai kewenangan secara hukum

dalam melaksanakan kegiatan yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik.

Dengan demikian, atas dasar pertimbangan rasionalitas hukum dan peraturan perundang-undangan, menjadi salah relevan apabila Pasal 70 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 seharusnya dimaknai tidak hanya sebagai pilihan rasionalitas untuk harus cuti atau tidak cuti, tetapi harus dimaknai sebagai “tetap melaksanakan tugas, wewenang, dan tanggung jawab atributif yang diperintahkan peraturan perundang-undangan.”

Oleh sebab itu, ketentuan Pasal 70 ayat (3) huruf a Undang-undang Nomor 1 Tahun 2016 menjadi tepat untuk diuji konstusionalitasnya oleh Yang Mulia Mahkamah Konstitusi apabila disandarkan pada pertimbangan tugas, wewenang, dan tanggung jawab pengelolaan keuangan daerah adalah untuk mencapai tujuan bernegara. Mewujudkan suatu tujuan bernegara jauh lebih utama dan terutama dibandingkan tujuan lainnya dalam kegiatan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.

Kekhawatiran bias wewenang dalam pengelolaan keuangan daerah apabila tidak cuti dalam bentuk penyalahgunaan wewenang dapat diantisipasi dengan berlapisnya wewenang pemeriksaan preventif oleh menteri dalam negeri dan pemeriksaan represif baik oleh aparat hukum maupun oleh DPRD. Dalam hal tersebut, semua bias dapat diantisipasi juga dengan gugatan dan permohonan warga negara kepada pengadilan tata usaha negara apabila suatu tindakan dan/atau keputusan kepala daerah saat kampanye dirugikan atau digunakan untuk motivasi lain di luar tujuan bernegara.

Semua landasan dan sistem hukum pengawasan terhadap kepala daerah yang menjalankan tugas, wewenang, dan tanggung jawab kepala daerah dalam pengelolaan keuangan daerah lebih lengkap dibandingkan terhadap seorang pejabat kepala daerah yang akhirnya menimbulkan perdebatan dan salah kira.

Dengan demikian, pertimbangan pengujian atas keharusan cuti dalam Pasal 70 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 harus disandarkan pada rasionalitas kewajiban personal dihadapkan pada kewajiban jabatan. Bahwa tugas, wewenang, dan tanggung jawab jabatan dalam mewujudkan tujuan bernegara lebih utama dan terutama dalam melindungi kepentingan

umum dibandingkan suatu keharusan lainnya yang meskipun secara hukum perlu dilindungi, tetapi peraturan dasarnya tidak mengaturnya secara terperinci dan jelas dalam peraturan perundang-undangan.

- Kesimpulan

Cuti tetap harus dimaknai sebagai hak bagi semua pihak dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya, sehingga ketika hak tersebut berbenturan dengan kewajiban hukum terkait dengan kewajiban jabatan, sudah semestinya hak tersebut dikesampingkan dan dicabut agar seseorang dapat melaksanakan tugas, wewenang, dan tanggung jawabnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kewajiban cuti dalam Pasal 70 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 menjadi tidak relevan dan tidak rasional apabila mengacu pada batasan kewenangan pejabat kepala daerah yang memperoleh kewenangan secara mandat, yang menurut Pasal 14 ayat (7) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tidak boleh mengambil keputusan dan/atau tindakan hukum yang bersifat strategis yang berdampak pada organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran. Batasan kewenangan tersebut langsung maupun tidak langsung berdampak pada tugas, wewenang, dan tanggung jawab kepala daerah sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah yang berkewajiban menjadikan APBD untuk mencapai tujuan bernegara.

Pasal 70 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 menjadi relevan untuk diuji dan ditafsirkan normanya terkait dengan tugas, wewenang, dan tanggung jawab kepala daerah secara keseluruhan untuk memajukan kesejahteraan umum (*bestuurzorg*) dan mewujudkan tujuan bernegara sebagai kewajiban jabatan kepala daerah, dan bukan kewajiban pejabat daerah lainnya atau kewajiban pejabat kepala daerah.

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, kuasa Presiden memberikan keterangan secara lisan pada persidangan tanggal 5 September 2016, dan menyampaikan keterangan tertulis bertanggal 5 September 2016 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 27 Oktober 2016, selengkapya sebagai berikut:

I. Pokok Permohonan Para Pemohon

1. Pasal 70 ayat (3) UU Pilkada dapat ditafsirkan bahwa selama masa kampanye Pemohon wajib menjalani cuti, padahal selaku pejabat publik, Pemohon memiliki tanggung jawab kepada masyarakat Provinsi DKI Jakarta untuk memastikan program unggulan DKI Jakarta terlaksana termasuk proses penganggarannya;
2. Penafsiran yang mewajibkan cuti tersebut adalah tidak wajar karena pada hakikatnya cuti merupakan suatu hak sebagaimana tercermin pada hak PNS yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
3. Ketentuan Pasal 70 ayat (3) UU Pilkada seharusnya ditafsirkan bahwa cuti selama kampanye adalah hak yang bersifat opsional. Dengan demikian Pemohon dapat memilih untuk tidak menggunakan cuti tersebut dan fokus bekerja menata DKI Jakarta sesuai dengan tanggung jawab Pemohon sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

II. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon

Uraian tentang kedudukan hukum (*legal standing*) Para Pemohon akan dijelaskan secara lebih rinci dalam Keterangan Pemerintah secara lengkap yang akan disampaikan pada persidangan berikutnya atau melalui kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, namun demikian Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilai 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 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 maupun berdasarkan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu (sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007).

III. Penjelasan Pemerintah Terhadap Materi Yang Dimohonkan Oleh Para Pemohon.

Terhadap permohonan para Pemohon, Pemerintah akan menyampaikan hal-hal sebagai berikut:

1. Pertama sekali pemerintah sampaikan bahwa hak-hak setiap warga Negara yang termaktub dalam ketentuan Pasal 28 UUD 1945 wajib dilaksanakan

secara utuh dengan memahami setiap makna yang terkandung dalam setiap pasalnya, dimana setiap hak, kebebasan dan perlindungan tersebut ada batasnya, hal ini sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 28J UUD 1945 yang pada intinya menyatakan bahwa setiap orang dalam menjalankan kewajibannya wajib menghormati Hak Asasi Manusia lain dan tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan Undang-Undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan penghormatan hak orang lain serta memenuhi tuntutan keadilan sesuai pertimbangan moral, nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum.

2. Perlu kita pahami bersama bahwa peraturan perundang-undangan yang berlaku merupakan kesepakatan nasional yang dibentuk oleh DPR selaku wakil dari rakyat Indonesia bersama Pemerintah selaku penyelenggara ketatanegaraan, dengan melalui proses pemikiran dan pengalaman atas dinamika yang berkembang dalam penyelenggaraan ketatanegaraan. Dengan demikian hendaknya setiap pihak dapat menghormati dan melaksanakan ketentuan yang diatur didalamnya dengan bijaksana.
3. Bahwa Pemilihan umum untuk memilih Kepala Daerah yang dipilih secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, diharapkan dapat menjaring pemimpin-pemimpin atau pemangku jabatan publik yang baik, memiliki integritas dan kapabilitas moral yang memadai, mendapatkan kepercayaan dari masyarakat, dan dapat mengemban amanat jabatan (*vertrowenlijk-ambt*);
4. Bahwa untuk mendapatkan pemimpin-pemimpin atau pemangku jabatan publik sebagaimana tersebut di atas, maka diperlukan kriteria-kriteria maupun ketentuan syarat-syarat tertentu yang diatur dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, hal tersebut merupakan kebutuhan dan persyaratan standar bagi seseorang yang ingin mencalonkan diri sebagai pemangku jabatan publik tersebut di atas, sehingga diharapkan kedepan dapat diperoleh pejabat publik yang benar-benar mempunyai legitimasi dan dukungan dari masyarakat yang dipimpinnya, bersih, berwibawa, jujur dan memiliki integritas moral yang baik dan terjaga.
5. Bahwa Negara memiliki hak untuk membuat kriteria mengenai persyaratan-persyaratan tertentu untuk dapat menduduki suatu jabatan tertentu pula, baik jabatan politis, jabatan publik maupun jabatan karier, bila diteliti dan dicermati

maka pada dasarnya hampir semua persyaratan tahapan pemilihan "pejabat publik" tertentu tersebut adalah semata-mata untuk mendapatkan pemimpin yang terbaik dalam melaksanakan tata kelola pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat guna mewujudkan kehidupan yang tertib, adil, makmur dan sejahtera sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD 1945;

6. Hal tersebut juga berlaku untuk ketentuan *a quo* yang saat ini sedang dilakukan uji materiil oleh para Pemohon, menurut Pemerintah pembatasan terhadap kriteria pendukung calon perseorangan yang akan mengajukan diri dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah (baik untuk pemilih pemula/warga pendatang) adalah bertujuan untuk memastikan dan memberikan jaminan bahwa setiap orang yang memberikan dukungan tersebut adalah orang yang telah dewasa, cakap dan dapat menilai setiap dinamika yang terjadi dalam hal peristiwa Pilkada di daerah tertentu dalam rangka memberikan dukungan bagi seseorang yang akan mengajukan diri guna mengikuti kontestasi Pemilu.
7. Sebagai pertimbangan lainnya, bahwa secara logis seseorang yang telah terdaftar dalam pemilih tetap Pemilu sebelumnya, telah dapat melihat dan menilai dinamika pemilihan umum serta kenyataan riil yang telah dialaminya sendiri, sehingga yang bersangkutan mempunyai pola pikir yang tepat dalam memberikan pertimbangan untuk memberikan dukungan kepada seseorang yang akan mengajukan diri sebagai calon Kepala Daerah.
8. Hal tersebut juga dapat menjadi tolak ukur pembandingan kesetaraan antara calon perseorangan dengan calon yang diusung oleh partai politik, sebagaimana kita ketahui bersama bahwa seseorang yang mencalonkan diri melalui partai politik telah melalui proses rekrutmen yang panjang, dimana spesifikasi diri yang bersangkutan telah teruji dalam tubuh kepartaian dan secara umum telah diketahui dan diakui oleh masyarakat luas.
9. Dalam menyikapi segala sesuatu hendaknya kita lebih cenderung melihat dari sudut pandang yang positif, pengaturan terkait kriteria pendukung calon Kepala Daerah justru akan memberikan legitimasi yang kuat bagi calon kepala daerah tersebut. Dukungan yang didapat dari warga masyarakat yang telah terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap dapat dijadikan tolak ukur eksistensi Calon Kepala Daerah dari Perseorangan tersebut, dengan tidak menghilangkan hak pilih dari Pemilih Pemula. Karena hak dukung tidak dapat mengesampingkan hak pilih.

10. Demikian halnya mengenai verifikasi faktual, apabila kehendak pernyataan dukungan dari masyarakat tersebut benar, tanda tangan benar dan KTP yang diserahkan benar. Maka tiap-tiap pendukung akan memberikan prioritas waktu dalam memenuhi persyaratan verifikasi faktual. Menurut Pemerintah hal ini bukanlah suatu permasalahan dalam pencalonan kepala daerah perseorangan.
11. Hal tersebut menurut Pemerintah merupakan suatu cermin adanya dukungan awal yang merupakan bentuk kepercayaan masyarakat terhadap pasangan calon Kepala Daerah yang berkompetisi pada penyelenggaraan Pemilu, persyaratan yang diatur dalam objek Permohonan *a quo* telah sejalan dengan amanat konstitusi yang menggambarkan kedaulatan rakyat, serta wujud dukungan masyarakat secara maksimal dalam rangka pelaksanaan pembangunan yang berkesinambungan melalui sistem pemilihan yang lebih berkualitas, ketentuan tersebut dimaksudkan sebagai persyaratan atas seleksi awal yang menunjukkan akseptabilitas (tingkat kepercayaan) terhadap calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah jalur perseorangan, yang tercermin dari dukungan rakyat pemilih.

Terhadap Permohonan Pemohon, Pemerintah sampaikan hal-hal sebagai berikut:

12. Bahwa mengingat objek permohonan antara perkara Nomor 60/PUU-XIV/2016 adalah sama yaitu terkait eksistensi petahana dalam mengikuti kontestasi Pemilu, khususnya dalam hal cuti meskipun berbeda dalam petitumnya, dimana Pemohon perkara Nomor 55 menghendaki Petahana mundur dari jabatannya sedangkan dalam perkara Nomor 60 justru sebaliknya yaitu menghendaki petahana tetap dapat melaksanakan tugas-tugasnya, maka beberapa penjelasan yang telah Pemerintah sampaikan sebelumnya terkait Petahana juga menjadi bagian atas keterangan Pemerintah dalam perkara ini.
13. Secara prinsip seorang Kepala Daerah adalah Negarawan yang dituntut bijaksana dalam menyikapi segala dinamika kehidupan yang telah terjadi, sedang terjadi maupun yang akan terjadi dikemudian hari.
14. Bahwa dalam Pasal 161 Undang-Undang *a quo* menyatakan "*Demi Allah (Tuhan), saya bersumpah/berjanji akan memenuhi kewajiban saya sebagai Gubernur/Wakil Gubernur dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menjalankan segala Undang-Undang dan peraturannya dengan*

selurus-lurusnya, serta berbakti kepada masyarakat, nusa, dan bangsa". Hal ini bermakna bahwa Kepala Daerah sebelum melaksanakan tugasnya telah berjanji untuk melaksanakan segala ketentuan Perundang-undangan, maka sangat tidak etis apabila pada saat menjabat sebagai Kepala Daerah justru melakukan upaya permohonan pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi demi kepentingan mempertahankan kekuasaan tanpa ada upaya koordinasi dengan Pemerintah Pusat. Kalaupun memang perubahan atas materi perundang-undangan dinilai sangat penting dan mendesak demi kepentingan nasional yang lebih baik, maka seyogianya dikoordinasikan dan dibahas bersama Pemerintah pusat untuk dicarikan alternatif penyelesaian masalah yang terbaik.

15. Ketaatan dalam memaknai dan melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai komitmen nasional merupakan salah satu tolak ukur utama atas kebijaksanaan seorang Kepala Daerah, sebagaimana telah diucapkan dalam sumpah jabatan sebelum yang bersangkutan melaksanakan tugas jabatan sebagai Kepala Daerah.
16. Bahwa setiap tindakan dan ucapan Kepala Daerah merupakan cerminan atas konsistensi seorang negarawan, sebagai salah satu pertimbangan bagi masyarakat untuk menilai apakah yang bersangkutan dapat dijadikan panutan atau tidak, seperti kita ketahui bersama pada media elektronik bahwa Pemohon pada Pilkada DKI sebelumnya mendesak agar petahana cuti demi mewujudkan pilkada yang jujur dan adil, namun mengapa pada saat ini Pemohon Justru menginginkan petahana tetap melaksanakan tugasnya dengan tidak melaksanakan cuti, hal ini sebagaimana pernah diucapkan Pemohon pada tanggal 6 Juni 2012 saat hendak mencalonkan diri sebagai Wakil Gubernur DKI, yang mengatakan *"bukan soal takut, kalau tidak cuti tidak masalah, hanya saja kami mau Jakarta sebagai contoh penegakan semua Undang-undang, kalau sampai Gubernur DKI tidak mengambil cuti nanti seluruh daerah akan mencari cara-cara seperti itu"*. Setidaknya hal ini menjadi renungan kembali bagi Pemohon dalam proses pengujian Undang-Undang *a quo*, sehingga masyarakat yang mempunyai hak pilih dalam Pilkada DKI beranggapan Pemohon tidak konsisten dengan ucapan yang pernah disampaikan.

17. Perlu kita maknai bersama bahwa jabatan Kepala Daerah adalah jabatan politik sebagai amanat dalam menyelenggarakan ketatanegaraan khususnya pemerintahan daerah, sehingga diperlukan norma batasan-batasan sebagai rambu-rambu agar tidak terjadi pelanggaran didalamnya, setiap warga negara yang berkeinginan untuk mengabdikan diri sebagai Kepala Daerah hendaknya mematuhi setiap peraturan yang telah ditentukan, bagaimanapun aturan tersebut dibuat masyarakat tetap dapat melihat elektabilitas calon yang dipilihnya tanpa harus yang bersangkutan berusaha menganulir peraturan yang ada dengan mengajukan upaya pengujian atas Undang-Undang yang mengatur hal tersebut.
18. Pemerintah telah memberikan aturan yang bijaksana bagi setiap petahana yang hendak maju kembali dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah khususnya dalam hal cuti. Termasuk dalam hal antisipasi terhadap kekosongan kekuasaan dalam menjalankan roda pemerintahan guna memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan mengangkat Penjabat Kepala Daerah. Dimana dalam menentukan Penjabat tersebut Pemerintah pasti mempertimbangkan secara seksama dengan memilih seseorang yang mampu dan mumpuni dalam menjalankan tugas Kepala Daerah. Dengan demikian maka Pemohon tidak perlu khawatir yang berlebihan atas tugas yang telah menjadi agenda sebelumnya termasuk didalamnya Pembahasan APBD DKI Jakarta, karena dalam hal ini pasti Pemerintah telah menyiapkan aparatur terbaiknya untuk menjabat Gubernur DKI Jakarta.
19. Bahwa makna cuti yang berlaku antara Pegawai Negeri Sipil dengan Petahana adalah sangat berbeda, cuti yang berlaku bagi PNS adalah sebuah pilihan atas kepentingan pribadinya sendiri tanpa ada dampak bagi kehidupan bagi penyelenggaraan pemerintahan seperti halnya cuti kepentingan keluarga/ cuti sakit/ cuti melahirkan/ cuti melaksanakan ibadah dll. Sedangkan cuti yang diberlakukan bagi petahana adalah kewajiban yang harus dilaksanakan guna menjamin terselenggaranya sebagian proses pemerintahan yang lebih baik, yaitu menjamin kesetaraan bagi calon kepala daerah yang akan mengikuti kontestasi Pemilihan Kepala Daerah.
20. Kembali kepada makna filosofis Hukum, bahwa setiap kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah adalah semata-mata dapat memberikan Kepastian hukum, Keadilan dan Kemanfaatan bagi para calon kepala daerah, bagi

penyelenggara Pilkada (KPU dan Bawaslu) dan bagi warga negara yang telah memiliki hak dukung dan hak pilih, agar supaya penyelenggaraan Pilkada dapat terlaksana dengan sebaik-baiknya.

21. berdasarkan uraian tersebut di atas, Pemerintah menyimpulkan bahwa permohonan pengujian Undang-undang yang diajukan oleh Para Pemohon yang menyatakan ketentuan pasal *a quo* telah dianggap memberikan perlakuan yang tidak sama dihadapan hukum terhadap Pemohon, sebagaimana dijamin dalam ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 adalah tidak mempunyai alasan dan argumentasi yang kuat, karena menurut Pemerintah hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan hukum yang sama di hadapan hukum tidaklah secara langsung berhubungan dengan kesempatan untuk melakukan segala perbuatan yang di inginkan guna 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 (vide putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14-17/PUU-V/2007 halaman 128);
22. Bahwa dengan memperhatikan ketentuan Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 22E UUD 1945, Pemerintah berpendapat bahwa adanya syarat-syarat bagi Calon Kepala Daerah, seperti tercantum dalam ketentuan tersebut di atas, adalah menjadi kewenangan pembuat Undang-undang (Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden) guna menentukan syarat-syarat tertentu, termasuk syarat standar moral tertentu (*moral etic*) sesuai dengan kebutuhan yang menjadi tuntutan bagi jabatan publik yang bersangkutan, dan karenanya menurut Pemerintah pilihan hukum (*legal policy*) yang demikian tidaklah dapat diuji, kecuali dilakukan secara sewenang-wenang (*willekeur*) dan melampaui kewenangan pembuat Undang-Undang (*detournement de pouvoir*);
23. Selain hal-hal tersebut di atas, menurut Pemerintah tampak jelas bahwa ketentuan *a quo* telah sejalan dengan ketentuan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan bahwa, "*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 aengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis*"

24. Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan salah satu alat dan sarana pelaksanaan Pemerintahan yang mendasar pada demokrasi di setiap wilayah Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemilihan umum Kepala Daerah juga dapat dirumuskan sebagai mekanisme penyeleksian pasangan calon yang dipercayai melalui perolehan suara dalam tahapan Pemilihan Umum untuk melaksanakan tugas-tugas kepemimpinan Pemerintahan Daerah. Sistem pemilihan ini berupa seperangkat metode untuk mentransfer suara pemilih kepada pasangan calon Kepala Daerah dan wakil kepala daerah tertentu sehingga dapat ditetapkan pasangan calo pemenang berdasarkan jumlah suara yang diperolehnya.

Secara singkat, sistem pemilihan ini berkaitan dengan berbagai ketentuan persyaratan bagi Calon Kepala Daerah, cara penetapan pendukung, penetapan pemilih, penetapan pasangan calon, pemberian suara, penghitungan suara, penetapan pemenang, pengusulan pengesahan pengangkatan Pasangan Calon Kepala Daerah menjadi Kepala Daerah dan pelantikan.

25. Berbagai perubahan yang terjadi dari masa ke masa atas penyelenggaraan pilkada di Indonesia menunjukkan bahwa demokrasi di Indonesia masih dan akan terus dalam proses. Oleh karenanya pemberian makna atas demokrasi itu sendiri merupakan hal terpenting dalam penyelenggaraan ketatanegaraan yang lebih baik dalam rangka mewujudkan cita-cita pada Pembukaan UUD 1945 sebagai konstituante NKRI.

26. Bahwa terhadap beberapa ketentuan yang diujikan selain daripada yang telah pemerintah sampaikan penjelasannya, Pemerintah menilai tidak terdapat suatu permasalahan konstitusional sehingga Pemerintah menyerahkan kepada Majelis Hakim untuk menilai apakah objek permohonan *a quo* bertentangan dengan UUD 1945 atau tidak.

27. Bahwa secara prinsip setiap aturan yang dibuat oleh negara adalah semata-mata untuk menciptakan suatu tata kehidupan yang lebih baik guna menjaga keberlanjutan pemerintahan dan kemajuan disegala aspek kehidupan dalam upaya mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana amanat yang tertuang dalam UUD 1945, demikian halnya dengan ketentuan *a quo* yang saat ini sedang diujikan.

28. Ketentuan yang terdapat dalam UU Pilkada merupakan komitmen politik untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan dan hasil pilkada tersebut, merupakan pengaturan lebih lanjut dari ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang mengatur mengenai Pemilihan Kepala Daerah secara demokratis. Norma yang menjadi objek permohonan *a quo* merupakan salah satu jalan keluar (*way out*) yang dipilih oleh pembentuk undang-undang untuk menjawab masalah yang selama ini terjadi dan menyebabkan adanya masalah-masalah dalam penyelenggaraan pilkada sehingga menyebabkan Pilkada tidak berlangsung dalam kondisi *fairness*.

IV. Kesimpulan

Berdasarkan keterangan tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, untuk memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menerima Keterangan Pemerintah secara keseluruhan;
2. Menolak permohonan pengujian para Pemohon seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian para Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*);
3. Memutuskan bahwa objek permohonan yang diajukan oleh para Pemohon tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Namun apabila Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain mohon kiranya dapat memberikan putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

Selain itu, Presiden mengajukan seorang ahli yaitu **Prof. Dr. Djohermansyah Djohan, M.A.**, yang pada persidangan tanggal 6 Oktober 2016 menyampaikan keterangan secara lisan dan tertulis, yang pada pokoknya sebagai berikut.

- Ahli adalah ahli otonomi daerah dan politik lokal yang bergerak di dunia pemerintahan daerah selama hampir 40 tahun, baik sebagai akademisi (dosen di APDN hingga IPDN) maupun praktisi di pemda kota/pemerintah provinsi sampai pemerintah pusat, agak tersentak dengan Perkara Nomor 60/PUU-XIV/2016 ini.
- Karena jalan keluar yang bijaksana, lebih sesuai dengan level demokrasi dalam sistem pemerintahan daerah kita dewasa ini yang masih “bayi” (*infant*-baru 10 tahun), yang masih banyak memerlukan proteksi berupa pagar-pagar dan rambu-rambu regulasi sampai dengan terbangunnya sistem yang baku, dan telah diformulasi cukup baik oleh Pemerintah bersama DPR-RI dalam Pasal 70 ayat (3) huruf a, yaitu: “cuti di luar tanggungan negara, selama masa kampanye bagi petahana”, diuji/digugat oleh pemohon seorang Gubernur Kepala Daerah yang *notabene* merangkap sebagai wakil pemerintah pusat dan sekaligus wakil dari Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan umum (*openbaar bestuurs*), sesuai amanah UU Pemda No. 23/2014. Pemohonpun pernah jadi Bupati sehingga sangat tahu lapangan, betapa *fraud* masih membayangi pilkada kita.
- Tetapi saya memahami, kita sekarang berada di zaman demokrasi ultra liberal, demokrasi “pasar bebas” yang jauh sekali dari nilai-nilai ideologi Pancasila. Bahkan kita bergaya “lebih Amerika dari Amerika”. Tidak memperhatikan etika jabatan. Tidak ada lagi rasa dan periksa. Yang penting adalah bagaimana supaya kita bisa terus berkuasa. Yang utama adalah hak-hak individual kita. Kita lupa, bahwa kita adalah makhluk sosial, *zoon politicon* (Aristoteles), dan kepala daerah adalah makhluk pemerintahan yang harus melaksanakan UU yang dibuat pemerintah selurus-lurusnya sesuai sumpah jabatannya ketika dilantik.
- Salah satu masalah besar dalam otonomi daerah kita satu dekade terakhir ini adalah masalah pilkada, baik sistem pemilihan (*election system*) maupun proses penyelenggaraannya (*electoral process*), yang “buah pahitnya” adalah korupsi dan *abuse of power* para kepala daerah. Dengan sedih saya sampaikan sejak 2005-2016, sebanyak 366 (67,5%) pemimpin pemerintahan daerah dari 542 daerah otonom kita terjerembab kasus hukum. Ribuan kasus “*abuse of power*” kepala daerah terjadi di seluruh pelosok negeri ketika pilkada, yang hingga saat ini telah 1.282 kali kita selenggarakan, khususnya dilakukan oleh petahana, baik

yang akan maju maupun yang tidak dalam pilkada, seperti: pemberian bansos dan hibah, penyalahgunaan APBD, penyalahgunaan sumbangan pihak ketiga, penyalahgunaan perijinan, pelaksanaan program dan kegiatan, politisasi PNS, pemanfaatan fasilitas negara dan bahkan pemerasan terhadap pengusaha (ekstorsi). Distorsi dalam otonomi daerah kita khususnya terkait pilkada, lebih khusus lagi perilaku buruk petahana adalah fakta yang menggelisahkan pemerintah. Otda untuk kesejahteraan rakyat dan pelayanan publik yang baik yang dicita, "*abuse of power*" yang tiba.

- Perbaiki kebijakan pilkada secara komprehensif dilakukan pemerintah dan DPR. Misalnya, pengaturan Pilkada dalam UU Pemda No.32/2004 yang summir diubah dengan menjadikan Pilkada sebagai UU sendiri. Bahkan, sampai lahir UU Pilkada No.22/2014 dengan desain sistem pemilihan tidak langsung (melalui DPRD), yang kemudian dibatalkan dengan Perpu No.1/2014 itu.
- Perbaiki kebijakan secara parsial juga ditempuh pemerintah terkait "*abuse of power*" oleh para petahana. Dimulai dari ketentuan Pasal 58 huruf q UU No.12/2008 yang memotong masa jabatan kepala daerah selama 6 (enam) bulan, tetapi atas *judicial review* Gubernur Lampung Sjahroeddin ZP ketentuan itu dibatalkan MK. Kemudian, untuk memotong politik dinasti/politik "dagang pengaruh" (*trading influence*) petahana, pemerintah mengatur salah satu syarat calon kepala daerah adalah tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana yaitu hubungan "darah" dan ikatan perkawinan (vide Pasal 7 huruf r UU No.8/2015). Namun atas gugatan Adnan Purichta Ichsan YL (sebelumnya Anggota DPRD Sulsel/Bupati Gowa), aturan ini dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat oleh MK.
- Saat ini, pemerintah mencari jalan preventif terhadap "*abuse of power*" petahana melalui keharusan cuti di luar tanggungan negara selama mereka menjalani masa kampanye (vide UU No.10/2016). Ketentuan/*rules of the games* ini adalah bagian dari "*electoral process*" Pilkada, bukan pemotongan masa jabatan. Setelah kampanye selesai, petahana kembali duduk di kursinya. Ada banyak pertanyaan yang muncul sebagai konsekuensi dari lamanya cuti petahana itu, ± 3 1/2 bulan.
- Pertama, mengapa masa kampanye terlalu lama? Memang selama ini masa kampanye hanya 2 minggu. Tetapi, karena umumnya daerah-daerah kita wilayahnya sangat luas, waktu 2 minggu itu tidak cukup untuk mengenalkan

program dan menyapa pemilih. Karena itulah diperpanjang. Mungkin untuk provinsi DKI Jakarta, kalau mau diperpendek masa kampanyenya bisa diatur dalam revisi UU DKI No.29/2007.

- Kedua, siapa yang menjalankan pemda selama petahana cuti? Pemerintah pusat melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 telah mengaturnya. Untuk Gubernur ditunjuk pelaksana tugas (Plt) dari pejabat pimpinan tinggi madya kementerian dalam negeri atau pemda provinsi. Plt gubernur berwenang menangani perda APBD maupun perda organisasi perangkat daerah dan *day to day* pemerintahan, termasuk kalau ada bencana alam. Tentu saja semua sesuai dengan bingkai program prioritas gubernur petahana, dan Menteri Dalam Negeri sendiri akan mengangkat Plt dari pejabat terbaik dan bebas dari *conflict of interest* dalam pilkada.
- Ketiga, apakah pilkada menjadi tidak demokratis sesuai/amanah pasal 18 ayat (4) UUD 1945? Pilkada tetap demokratis, malahan bisa lebih berkualitas. Karena dengan cuti yang *off*, bukan *on-off*, petahana bisa terhindar dari godaan melakukan "*abuse of power*", bisa fokus berkompetisi secara sehat, dan memiliki kesetaraan dengan penantang, sehingga persaingan lebih "*fairness*". Penerapan nilai-nilai demokrasi dengan begitu lebih terjamin dibanding dengan pengaturan cuti sebelumnya. Cuti sebagai hak karena peristiwa *extra ordinary* bisa saja diubah menjadi kewajiban (*mandatori*) untuk mencegah penyalahgunaan wewenang yang luar biasa oleh petahana sepanjang diatur dalam undang-undang. Lebih-lebih lagi karena pengawasan dan penegakan hukum dalam pilkada kita belum efektif jalannya hingga sekarang.
- Akhirnya, ahli sampai pada pendapat bahwa sebaiknya cuti bagi petahana selama masa kampanye tetap dipertahankan, karena lebih banyak manfaat daripada mudharatnya, lebih meningkatkan kualitas Pilkada, dan lebih menjamin pilkada yang demokratis sesuai amanah Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

[2.4] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Dewan Perwakilan Rakyat menyampaikan keterangan dalam persidangan Mahkamah pada tanggal 5 September 2016 serta menyampaikan keterangan tertulis tanpa tanggal, bulan September 2016, yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada 19 Oktober 2016, menguraikan sebagai berikut.

A. Ketentuan UU Nomor 10 Tahun 2016 Yang Dimohonkan Pengujian Terhadap UUD 1945

Pemohon dalam permohonannya mengajukan pengujian Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 yang menyatakan; “*Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan:*

- a. menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan*
- b. dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya”.*

B. Hak dan/atau Kewenangan Konstitusional Pemohon Yang Dirugikan Oleh Berlakunya Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016

Pemohon dalam permohonan *a quo* mengemukakan bahwa hak konstitusionalnya telah dirugikan dan dilanggar oleh berlakunya Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 dengan alasan yang pada intinya sebagai berikut: Bahwa Pemohon merasa dirugikan dengan berlakunya Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016, dikarenakan Pemohon merasa masa jabatannya telah dikurangi dengan keberlakuan pasal tersebut. Bahwa menurut Pemohon Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 telah memangkas hak konstitusional Pemohon dalam menjalankan pekerjaan Pemohon untuk mengurus pemerintahan Provinsi DKI Jakarta yang menjadi kewajiban Pemohon dalam Pasal 18 ayat (4) UUD Tahun 1945. Dalam hal ini kaitannya dalam mengelola keuangan daerah yakni program *e-budgeting*. Oleh karena itu Pemohon meminta agar cuti dalam ketentuan Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 dapat dimaknai sebagai hak yang sifatnya *optional*. Hal ini dikarenakan Pemohon lebih memilih untuk tidak menggunakan hak Pemohon untuk berkampanye dan lebih memilih untuk menjalankan pekerjaan Pemohon mengurus pemerintahan Provinsi DKI Jakarta.

Bahwa pasal *a quo* dianggap Pemohon bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4), Pasal 27 ayat (1), serta Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD Tahun 1945 yang mengamanatkan sebagai berikut:

1. Pasal 18 ayat (4): “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.*
2. Pasal 27 ayat (1): “*Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menunjang hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”.*

3. Pasal 28D ayat (1): *“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.*
4. Pasal 28D ayat (3): *“Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”.*

C. Keterangan DPR RI

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

1. Kedudukan Hukum (*legal standing*) Pemohon.

Kualifikasi yang harus dipenuhi oleh Pemohon sebagai Pihak telah diatur dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang tentang 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 terhadap UUD 1945 saja yang termasuk *“hak konstitusional”*.

Oleh karena itu, menurut Undang-Undang tentang 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 tentang Mahkamah Konstitusi;
- b. Hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud dalam “Penjelasan Pasal 51 ayat (1)” dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang *a quo*.

Mengenai batasan 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 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. 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.

Jika kelima syarat tersebut tidak dipenuhi oleh Pemohon dalam perkara pengujian undang-undang *a quo*, maka Pemohon tidak memiliki kualifikasi kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pemohon. Menanggapi permohonan pemohon *a quo*, DPR RI berpandangan bahwa pemohon harus dapat membuktikan terlebih dahulu apakah benar 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 dalil-dalil yang dikemukakan Pemohon *a quo*, DPR RI memberikan penjelasan sebagai berikut:

1. Terkait adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945 dan hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji.

Pemohon mendalilkan bahwa hak konstitusional yang diberikan UUD 1945 terlanggar oleh keberlakuan Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016. Pemohon beranggapan bahwa seharusnya Pemohon menjabat selama 5 (lima) tahun secara penuh. Oleh karena itu Pemohon berpendapat dengan berlakunya Pasal 70 ayat (3) huruf a UU Nomor 10 Tahun 2016 yang mewajibkan Pemohon untuk mengambil cuti pada masa kampanye di Pilkada serentak 2017, mulai tanggal 29 Oktober 2016 sampai dengan 11 Februari 2017, telah melanggar hak konsitusional Pemohon tersebut (*vide Permohonan Pemohon hal 3-6*). Bahwa Pemohon juga mendalilkan bahwa dirinya berpotensi dirugikan haknya dengan diwajibkan cuti selama kurang lebih 4 sampai dengan 6 bulan, apabila Pilkada berlangsung selama 2 (dua) putaran. Pemohon beranggapan cuti ini akan menghalangi dirinya untuk melaksanakan tugasnya secara penuh di dalam masa lima tahun sejak dilantik. (*vide Permohonan Pemohon hal 6*).

Bahwa terkait dengan dalil Pemohon tersebut, DPR RI berpandangan bahwa Pemohon selaku Gubernur harus membedakan mana yang hak dan mana yang kewajiban. Kedudukan Pemohon saat ini sebagai Gubernur Provinsi DKI Jakarta yang meneruskan jabatan Gubernur pendahulunya untuk masa jabatan tahun 2012 sampai dengan 2017 adalah dalam kedudukan untuk menjalankan kewajiban. Sedangkan kedudukan Pemohon yang ingin mencalonkan diri kembali dalam Pilkada tahun 2017 adalah dalam kedudukan untuk menggunakan hak nya sebagai warga negara. Patut Pemohon pahami bahwa jikalau dirinya sebagai Gubernur menjalani cuti maka ada Wakil Gubernur yang menggantikannya, dan bahkan jikalau keduanya sedang cuti sekalipun ada

Sekretaris Daerah yang melanjutkan jalannya pemerintahan daerah, sehingga alasan yang dikemukakan Pemohon bahwa ketika dirinya cuti akan mengganggu jalannya pemerintahan adalah tidak berdasar. Kedudukan Gubernur jelas berbeda dengan kedudukan Presiden dan Wakil Presiden, karena jelas cuti bagi Presiden harus disesuaikan dengan cutinya Wakil Presiden ketika keduanya masing-masing berkampanye, jangan sampai karena keduanya berkampanye maka menimbulkan kekosongan pemerintahan. Oleh karena itu perlu dipahami dan disadari oleh Pemohon bahwa dirinya tidak perlu khawatir yang berlebihan akan terganggunya jalannya pemerintahan apabila harus cuti untuk sebagai calon peserta pilkada. Pemohon harus bisa memisahkan dalam kedudukannya sebagai Gubernur yang bertanggung jawab terhadap kepentingan umum, dan sebagai calon peserta pilkada yang akan berkampanye yang menggunakan hak politiknya untuk kepentingan dirinya terpilih menjadi Gubernur dalam pilkada serentak yang akan datang.

2. Terkait 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.

Bahwa Pemohon dalam permohonannya tidak jelas menguraikan kedudukannya sebagai calon, karena Pemohon hanya mendalilkan dirinya sebagai Gubernur aktif dan sebagai perorangan warga negara Indonesia (WNI) dan bukan sebagai calon. Bahwa seharusnya Pemohon membuktikan terlebih dahulu apakah benar atau tidak kedudukannya sebagai calon dalam Pilkada serentak tahun 2017. Dalam sidang dengan acara pemeriksaan pendahuluan (I), Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi, Wahiduddin Adams meminta Pemohon untuk membuktikan posisinya sebagai bakal calon kepala bupati dengan dengan meminta bukti dukungannya baik apakah sang Pemohon tersebut didukung melalui jalur perseorangan ataupun jalur partai. Oleh karena itu seharusnya prinsip inipun diberlakukan secara adil dan setara kepada Pemohon dalam hal ini pada perkara Nomor 60/PUU-XIV/2016.

3. Bahwa adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Bahwa seharusnya Pemohon dapat mengajukan jauh-jauh hari sebelum dimulainya tahapan Pemilihan. Hal ini dikarenakan, ketentuan cuti yang dipersoalkan oleh Pemohon adalah norma yang telah berlaku umum bahkan dalam pengaturan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebelumnya yang diatur dalam ketentuan Pasal 79 ayat (3) huruf b UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Karena sejatinya Pemohon telah mengetahui ketentuan ini dari jauh-jauh hari, hal ini dapat dibuktikan bahwa pada tahun 2012 yang lalu Pemohon ketika dalam pelaksanaan Pilkada DKI Jakarta Tahun 2012, Pemohon yang saat itu sebagai Calon Wakil Gubernur (penantang) meminta Fauzi Bowo (incumbent) untuk melakukan cuti kampanye, sebagaimana dinyatakan juga dalam <http://metro.news.viva.co.id/news/read/807582-ahok-pernah-minta-foke-harus-cuti-kampanye-pilkada-2012>.

4. Terkait adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian.

Bahwa dalam permohonan *a quo* dan juga dalam jalannya persidangan di Mahkamah Konstitusi, Pemohon hanya menjelaskan posisinya sebagai perorangan warga negara Indonesia (WNI) yang juga merupakan Gubernur Provinsi DKI Jakarta yang meneruskan jabatan Gubernur pendahulu Pemohon untuk masa jabatan tahun 2012 sampai dengan 2017, dan bukan sebagai bakal calon Gubernur atau bakal calon Wakil Gubernur. Sehingga dalam hal ini kedudukan Pemohon tidak ada relevansinya dengan permohonan *a quo* karena Pemohon tidak memiliki kepentingan hukum dalam mengajukan permohonan *a quo* sebab Pemohon bukanlah bakal calon Gubernur atau bakal calon Wakil Gubernur. Oleh karena itu, Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo* maka sepatutnya Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima. Hal ini pula serupa dengan sebagaimana terakhir terjadi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIV/2016 yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari tanggal 15 Juni 2016, yang pada pertimbangan hukum poin [3.5.2] Mahkamah Konstitusi menyatakan

bahwa “menurut Mahkamah, Pemohon selaku pendukung salah satu pasangan calon tidak ada relevansinya dengan permohonan *a quo* karena Pemohon tidak memiliki kepentingan hukum dalam mengajukan permohonan *a quo* sebab Pemohon bukan pasangan calon gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, atau pun walikota dan wakil walikota. Dalam asas hukum dikenal ketentuan umum bahwa tiada kepentingan maka tiada gugatan yang dalam bahasa Perancis dikenal dengan *point d’interest, point d’action* dan dalam bahasa Belanda dikenal dengan *zonder belang geen rechtsingang*. Hal tersebut sama dengan prinsip yang terdapat dalam *Reglement op de Rechtsvordering* (Rv) khususnya Pasal 102 yang menganut ketentuan bahwa “tiada gugatan tanpa hubungan hukum” (*no action without legal connection*). Syarat adanya kepentingan hukum juga telah digariskan dalam syarat kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana termuat dalam Putusan Nomor 006/PUU-III/2005, tanggal 31 Mei 2005, dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007, tanggal 20 September 2007 huruf d yang menentukan *adanya hubungan sebab-akibat (causal verband) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dimaksud dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian*. Bahwa dalam putusan *a quo* Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa “Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, Mahkamah berpendapat, Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pemohon dalam perkara *a quo* sehingga pokok permohonan Pemohon tidak dipertimbangkan”. Dalam sidang dengan acara pemeriksaan pendahuluan (I), Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi menjalankan pula asas hukum *point d’interest, point d’action*, sehingga dalam sidang tersebut Hakim Mahkamah Konstitusi, Wahiduddin Adams meminta Pemohon untuk membuktikan posisinya sebagai bakal calon kepala bupati dengan dengan meminta bukti dukungannya baik apakah sang Pemohon tersebut didukung melalui jalur perseorangan ataupun jalur partai. Oleh karena itu seharusnya prinsip inipun diberlakukan secara adil dan setara kepada Pemohon, karena tanpa hal ini Pemohon tidak ada relevansinya dengan permohonan *a quo* karena Pemohon tidak memiliki kepentingan hukum dalam mengajukan permohonan *a quo* sebab Pemohon bukan pasangan Calon Gubernur Dan Wakil Gubernur.

Berdasarkan pada hal-hal tersebut, DPR RI berpandangan bahwa pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) karena tidak memenuhi ketentuan Pasal 51 ayat (1) dan Penjelasan Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi, serta tidak memenuhi persyaratan kerugian konstitusional yang diputuskan dalam putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu. Bahwa Pemohon dalam permohonan *a quo* tidak menguraikan secara konkrit mengenai hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang dianggap dirugikan atas berlakunya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji, utamanya dalam mengkonstruksikan adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang dirugikan atas berlakunya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji tersebut.

Berdasarkan terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon, DPR RI menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Majelis Hakim Konstitusi Yang Mulia untuk mempertimbangkan dan menilai apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 011/PUU-V/2007 mengenai parameter kerugian konstitusional.

2. Pengujian Materiil atas Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016

- 1) Bahwa Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 mengamanatkan "*kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*". Artinya, UUD merupakan sumber hukum tertulis tertinggi dalam hierarki perundang-undangan yang menjadi sumber hukum bagi setiap penyelenggara negara dalam menjalankan fungsi, tugas, dan kewenangannya dalam kehidupan berangsa dan bernegara. Bahwa DPR RI berdasarkan UUD 1945 adalah lembaga Negara yang merupakan representasi rakyat yang diberikan kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang. Selaras dengan konsepsi negara hukum Indonesia yang diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945), bahwa Undang-Undang merupakan hukum positif yang harus dijunjung tinggi dan dipatuhi oleh setiap warga negara.
- 2) Bahwa demokrasi adalah sistem pemerintahan yang telah diakui dan dipraktikkan sejak lama. Istilah demokrasi berasal dari kata Yunani "*demos*" yang berarti rakyat dan kata "*kratos*" atau kata "*cratein*" yang

berarti pemerintahan, sehingga kata demokrasi berarti pemerintahan oleh rakyat. Dalam sistem demokrasi, rakyat memiliki hak dan kedudukan sebagai penentu dalam penyelenggaraan pemerintahan, suara rakyat adalah suara Tuhan "*Vox Populei Vox Dei*". Rakyat memilih para wakilnya untuk menyelenggarakan pemerintahan. Konsep negara demokrasi di Indonesia diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yaitu bahwa "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*"

- 3) Bahwa hak memilih dan hak dipilih adalah bentuk pengejawantahan dari negara demokrasi. Hak memilih dan hak dipilih merupakan hak konstitusional yang harus dilaksanakan untuk memberikan kesempatan yang sama dalam hukum dan pemerintahan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D UUD 1945. Bahwa hal ini juga secara khusus diatur juga dalam Pasal 43 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang berbunyi, "*Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*" Hak memilih juga tercantum dalam *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) yang telah diratifikasi oleh Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik). Berdasarkan prinsip hak asasi manusia, hak memilih dan dipilih melekat pada setiap individu. Pemilihan kepala daerah merupakan salah satu mekanisme pelaksanaan hak memilih dan dipilih dalam suatu negara yang demokratis, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "*Gubernur, Bupati, dan Walikota. masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*"
- 4) Bahwa hak memilih dan dipilih sebagai pelaksanaan dari konsep negara demokrasi harus dibatasi oleh hukum (*nomokrasi*), agar demokrasi tidak 'kebalabasan' dan keos (*mobokrasi*). Negara hukum merupakan suatu istilah dalam perbendaharaan bahasa Indonesia merupakan terjemahan

dari *rechtsstaat* ataupun *rule of law*. Kedua istilah tersebut memiliki arah yang sama, yaitu mencegah kekuasaan yang absolut demi pengakuan dan perlindungan hak asasi. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, istilah negara hukum diartikan sebagai negara yang menjadikan hukum sebagai kekuasaan tertinggi. Negara hukum (*rechstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum. Dalam negara hukum, segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum (*everything must be done according to the law*). Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada pemerintah. Negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang menggunakan sistem hukum *civil law* dinamakan *rechtstaat* dan negara hukum menurut konsep Anglo Saxon yang menggunakan sistem hukum *common law* disebut *rule of law*. Menurut Julius Stahl, unsur-unsur negara hukum (*rechtstaat*) adalah perlindungan hak-hak asasi manusia; permisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu; Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan Peradilan administrasi dalam perselisihan. Sementara itu, menurut A.V Dicey, unsur-unsur *rule of law* adalah Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of law*), kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*), dan terjaminnya hak asasi manusia. Indonesia juga menganut konsep negara hukum, sehingga demokrasi di Indonesia dibatasi oleh hukum (nomokrasi), sebagaimana dinyatakan dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (3) bahwa “*Negara Indonesia adalah negara hukum.*”.

- 5) Bahwa atas dasar ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis, setiap orang wajib tunduk pada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, yaitu: “*setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara*”. Atas dasar ketentuan Pasal 28J ayat (1) UUD 1945 tersebut, pengaturan mengenai cuti kampanye diluar tanggungan negara bagi petahana yang mencalonkan kembali di daerah yang sama dalam Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 adalah norma yang berlaku umum

(*erga omnes*) bagi setiap pasangan calon. Pengaturan ini ditujukan dalam rangka memberikan jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil bagi setiap warga Negara dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang efektif, efisien, dan tertib sesuai dengan tahapan penyelenggaraan pemilihan yang demokratis. Bahwa justru apabila tidak ada ketentuan Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 akan berpotensi mengganggu dan melanggar hak asasi orang lain. Ketentuan pasal *a quo* justru dibutuhkan untuk mewujudkan terselenggaranya tahapan pemilihan kepala daerah yang demokratis, efektif, efisien, dan tertib.

- 6) Bahwa tujuan dari dibentuknya UU Nomor 10 Tahun 2016 adalah sebagai Undang-Undang perubahan kedua dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU Nomor 1 Tahun 2015). Adapaun baik itu UU Nomor 1 Tahun 2015, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU No. 8 Tahun 2015), dan terakhir UU Nomor 10 Tahun 2016, ketiga-tiganya merupakan dasar hukum utama dalam pelaksanaan Pilkada serentak yang telah terselenggara untuk pertama kalinya pada tanggal 9 Desember 2015 dan akan dilangsungkan selanjutnya pada tanggal 15 Februari 2017 yang akan datang. UU Nomor 10 Tahun 2016 sebagaimana perubahannya yang terdahulu yakni UU Nomor 8 Tahun 2015 adalah merupakan undang-undang yang mengatur khusus mengenai Pilkada (UU Pilkada) setelah kurang lebih 1 (satu) dekade lamanya pelaksanaan Pilkada dijalankan berdasarkan pengaturan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Nomor 32 Tahun 2004) sejak diundangkan pada tanggal 15 Oktober 2004. Berdasarkan keputusan rapat dengar pendapat antara komisi II dengan pemerintah pada tanggal 3 Juni 2009 disepakati bahwa UU Nomor 32 Tahun 2004 dipecah menjadi 3 (tiga) Undang-Undang, yakni Undang-Undang yang mengatur mengenai

pemerintahan daerah, Undang-Undang yang mengatur mengenai pemerintahan desa, dan UU Pilkada. Pemecahan UU Nomor 32 Tahun 2004 ini menjadi 3 (tiga) Undang-Undang ini diperlukan karena lingkup pengaturan dari UU Nomor 32 Tahun 2004 ini dianggap terlampau luas.

- 7) Bahwa pembentukan UU Nomor 10 Tahun 2016 dilakukan oleh para pembentuk undang-undang dikarenakan beberapa ketentuan yang ada dalam UU Nomor 8 Tahun 2015 dirasakan masih menyisakan sejumlah kendala dalam pelaksanaannya berdasarkan pelaksanaan Pilkada serentak pada tanggal 9 Desember 2015 yang lalu. Sejatinya sebenarnya baik itu UU Nomor 10 Tahun 2016 dan UU Nomor 8 Tahun 2015 pada dasarnya memberikan pengaturan penting terkait dengan Pilkada.
- 8) Bahwa dari sisi filosofis, UU Nomor 10 Tahun 2016 sebagai wujud menjalankan amanat konstitusi Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang mengamanatkan bahwa "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*". Bahwa demokrasi adalah sistem pemerintahan yang telah diakui dan dipraktikkan sejak lama. Istilah demokrasi berasal dari penggalan kata Yunani "*demos*" yang berarti rakyat dan kata "*kratos*" atau kata "*cratein*" yang berarti pemerintahan, sehingga kata demokrasi berarti pemerintahan oleh rakyat. Dalam sistem demokrasi, rakyat memiliki hak dan kedudukan sebagai penentu dalam penyelenggaraan pemerintahan, suara rakyat adalah suara Tuhan "*Vox Populei Vox Dei*". Rakyat memilih para wakilnya untuk menyelenggarakan pemerintahan. Konsep negara demokrasi di Indonesia diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yaitu bahwa "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*" Berdasarkan hal itulah makanya pembentuk undang-undang telah berulang kali membentuk undang-undang yang mengatur mengenai Pilkada secara langsung mulai diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan perubahannya yakni UU Nomor 8 Tahun 2005 dan UU Nomor 12 Tahun 2008. Pilkada juga sempat bermetamorfosa menjadi Pilkada tidak langsung dengan UU Nomor 22 Tahun 2014 namun kemudian menjadi langsung kembali dengan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 yang kemudian diterima DPR RI menjadi UU Nomor 1 Tahun 2015. UU Pilkada terakhir

inilah yang bertahan hingga saat ini dengan perubahannya yakni UU Nomor 8 Tahun 2015 dan terakhir UU Nomor 10 Tahun 2016. Perubahan undang-undang yang mengatur mengenai Pilkada ini dimaksudkan agar kualitas demokrasi yang diamanatkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 semakin baik dari waktu ke waktu.

- 9) Bahwa perlu Pemohon memahami dalam jabatannya sebagai kepala daerah, melekat pada dirinya fasilitas dan anggaran sebagai pejabat negara. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan cuti pada saat kampanye untuk menghindari Petahana menggunakan fasilitas negara atas nama menjalankan kewajiban sebagai Gubernur.
- 10) Bahwa dari sisi yuridis, perlu Pemohon memahami bahwa tujuan dari dibentuknya UU Nomor 10 Tahun 2016 adalah sebagai Undang-Undang perubahan kedua dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU Nomor 1 Tahun 2015). Bahwa UU Nomor 1 Tahun 2015, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU Nomor 8 Tahun 2015), dan terakhir UU Nomor 10 Tahun 2016, ketiganya merupakan dasar hukum utama dalam pelaksanaan Pilkada serentak yang telah terselenggara untuk pertama kalinya pada tanggal 9 Desember 2015 dan akan dilangsungkan selanjutnya pada tanggal 15 Februari 2017. UU No. 10 Tahun 2016 merupakan Undang-Undang yang mengatur khusus mengenai Pilkada (UU Pilkada). Bahwa terkait dengan Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 yang dimohonkan pengujian oleh Pemohon, perlu Pemohon memahami bahwa sejatinya norma yang mengatur Petahana yang mencalonkan diri kembali diwajibkan untuk mundur pernah diatur dalam Pasal 58 huruf q Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2003 tentang Pemerintahan Daerah (UU Nomor 12 Tahun 2008). Adapun Pasal 58 huruf q UU Nomor 12 Tahun 2008 merupakan salah satu pengaturan mengenai persyaratan yang menyatakan bahwa WNI yang

hendak mencalonkan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah diwajibkan "*mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatannya.*" Dalam penjelasan pasal tersebut pun, terdapat penjelasan bahwa "*Pengunduran diri dari jabatannya berlaku bagi: kepala daerah yang akan mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi kepala daerah di daerah sendiri atau di daerah lain*", sehingga dengan demikian sebenarnya pernah ada norma seperti yang diinginkan oleh Pemohon untuk mengatur bahwa Petahana yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama (atau di daerah sendiri) tersebut. Namun demikian, berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 17/PUU-VI/2008 yang diputuskan pada tanggal 4 Agustus 2008, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Pasal 58 huruf q UU Nomor 12 Tahun 2008 tersebut bertentangan dengan UUD 1945 sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Oleh karena itu seharusnya Pemohon memahami bahwa norma pengaturan cuti dalam Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 adalah norma yang sangat moderat.

- 11) Bahwa Pemohon perlu memahami tujuan dari revisi undang-undang sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 ini adalah sebagai wujud ruang kesetaraan antara semua pihak agar dapat berkompetisi secara *fair* untuk mewujudkan penyelenggaraan Pilkada secara demokratis sebagaimana diamanatkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yakni "*...secara demokratis.* Pemohon juga harusnya memahami bahwa adanya pengaturan pembatasan yang ditetapkan dengan Undang-Undang adalah sesuai dengan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "*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 suatu masyarakat demokratis.*"
- 12) Bahwa Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 menyatakan bahwa "*Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan*

Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan: a. menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan b. dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya". Norma Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 merupakan norma yang umum berlaku. Bahwa norma Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 sejatinya merupakan rumusan norma dari Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 8 Tahun 2015, yang menyatakan "*Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, dalam melaksanakan kampanye harus memenuhi ketentuan: a. tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya; b. menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan c. pengaturan lama cuti dan jadwal cuti dengan memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggaraan pemerintahan daerah*". Bahwa Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 yang dimohonkan pengujian oleh Pemohon merupakan rumusan norma dari UU Nomor 8 Tahun 2015. Tujuan dari penyempurnaan pada norma *a quo* adalah agar Petahana ketika mencalonkan kembali pada daerah yang sama tidak melakukan penyalahgunaan kewenangannya ketika melaksanakan kampanye sebagaimana perintah Pasal 67 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 8 Tahun 2015.

- 13) Bahwa pengaturan mengenai dua putaran bukanlah pengaturan yang diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2016 melainkan diatur dalam Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia (UU Nomor 29 Tahun 2007). Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 11 ayat (2) UU Nomor 29 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa "*Dalam hal tidak ada pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang memperoleh suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diadakan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur putaran kedua yang diikuti oleh pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua pada putaran pertama*". Oleh karena itu, jikalau Pemohon merasa dirugikan dengan pengaturan dua putaran ini, maka seharusnya Pemohon mengajukan pengujian UU Nomor 29 Tahun 2007.

14) Bahwa pengaturan cuti saat kampanye diatur juga dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD (UU Nomor 8 Tahun 2012) yaitu dalam Pasal 87 ayat (1) UU Nomor 8 Tahun 2012 yang menyatakan sebagai berikut: "*Kampanye Pemilu yang mengikutsertakan Presiden, Wakil Presiden, menteri, gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, dan wakil walikota harus memenuhi ketentuan: a. tidak menggunakan fasilitas yang berkaitan dengan jabatannya, kecuali fasilitas pengamanan bagi pejabat negara sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan; dan b. menjalani cuti di luar tanggungan negara.*" Diatur juga dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU Nomor 42 Tahun 2008) yaitu dalam Pasal 42 ayat (1) UU Nomor 42 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa "*Kampanye yang mengikutsertakan Presiden, Wakil Presiden, menteri, gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, dan wakil walikota harus memenuhi ketentuan: a. tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya, kecuali fasilitas pengamanan bagi pejabat negara sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan; dan b. menjalani cuti Kampanye.*" Begitu juga dalam Pasal 62 UU Nomor 42 Tahun 2008 yang mengatur cuti bagi Menteri yang berkampanye:

- (1) *Menteri sebagai anggota tim Kampanye dan/atau pelaksana Kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (3) huruf b dan huruf c dapat diberikan cuti.*
- (2) *Cuti bagi menteri yang melaksanakan Kampanye dapat diberikan 1 (satu) hari kerja dalam setiap minggu selama masa Kampanye.*
- (3) *Hari libur adalah hari bebas untuk melakukan Kampanye di luar ketentuan cuti sebagaimana dimaksud pada ayat (2).*

15) Bahwa selanjutnya diatur juga dalam Pasal 63 UU Nomor 42 Tahun 2008 yang mengatur bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah yang ikut berkampanye:

- (1) *Gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, atau walikota dan wakil walikota sebagai anggota tim Kampanye dan/atau pelaksana Kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (3) huruf b dan huruf c dapat diberikan cuti.*

- (2) *Cuti bagi gubernur atau wakil gubernur, bupati atau wakil bupati, walikota atau wakil walikota yang melaksanakan Kampanye dapat diberikan 1 (satu) hari kerja dalam setiap minggu selama masa Kampanye.*
 - (3) *Hari libur adalah hari bebas untuk melakukan Kampanye di luar ketentuan cuti sebagaimana dimaksud pada ayat (2).*
 - (4) *Apabila gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, atau walikota dan wakil walikota yang ditetapkan sebagai anggota tim Kampanye melaksanakan Kampanye dalam waktu yang bersamaan, tugas pemerintah sehari-hari dilaksanakan oleh sekretaris daerah.*
 - (5) *Pelaksanaan tugas pemerintah oleh sekretaris daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden.*
- 16) Bahwa keliru jika Pemohon mempersoalkan pengaturan mengenai cuti, karena dalam praktek ketatanegaraan pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden adalah hal yang umum dan bahkan terdapat pengaturan lebih lanjut pelaksanaan cuti bagi Presiden dan Wakil Presiden dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pengunduran Diri Kepala Daerah, Wakil Kepala Daerah, Dan Pegawai Negeri Yang Akan Menjadi Bakal Calon Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, Serta Pelaksanaan Cuti Pejabat Negara Dalam Kampanye Pemilu (PP Nomor 18 Tahun 2013). Oleh karena itu adalah keliru jikalau Pemohon mempersoalkan norma mengenai cuti dan bahkan Pemohon menginginkannya berlaku secara *optional*.
- 17) Bahwa Pemohon sebagai Gubernur sudah sepatutnya menerapkan sumpah dan janjinya pada saat diucapkan dalam pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana diatur dalam Pasal 161 ayat (2) UU Nomor 8 Tahun 2015 menyatakan sebagai berikut: *Sumpah/janji Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut: "Demi Allah (Tuhan), saya bersumpah/berjanji akan memenuhi kewajiban saya sebagai Gubernur/Wakil Gubernur dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menjalankan segala Undang-Undang*

dan peraturannya dengan selurus-lurusnya, serta berbakti kepada masyarakat, nusa, dan bangsa."

- 18) Bahwa Pemohon perlu memahami ketentuan Pasal 5 ayat (3) huruf g UU Nomor 8 Tahun 2015, bahwa kampanye merupakan salah satu tahapan penyelenggaraan dalam Pilkada. Kampanye menurut Pasal 1 angka 21 UU Nomor 8 Tahun 2015 adalah *kegiatan untuk meyakinkan Pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota*. Pemohon juga perlu mencermati Pasal 63 UU Nomor 10 Tahun 2016 bahwa *"Kampanye dilaksanakan sebagai wujud dari pendidikan politik masyarakat yang dilaksanakan secara bertanggung jawab."* Setiap peserta Pilkada sudah seharusnya melaksanakan kampanye, karena hal ini juga berlaku umum baik itu dalam pelaksanaan Pilkada, maupun dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, begitu juga untuk pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Oleh karena itu keliru dan tidak berdasar apabila Pemohon mempersoalkan norma mengenai wajib cuti saat kampanye, dan karenanya tidak ingin berkampanye.
- 19) Bahwa keliru Pemohon dalam memahami kewajiban cuti bagi peserta Pilkada dengan hak cuti PNS yang diatur dalam Pasal 21 dan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU Nomor 5 Tahun 2014) (*vide permohonan Pemohon hal 10*). Bahwa perlu dipahami kalau Pemohon saat ini berstatus sebagai pejabat negara sebagaimana diatur dalam Pasal 122 huruf l UU Nomor 5 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa pejabat negara salah satunya adalah "Gubernur dan Wakil Gubernur". Pemohon juga perlu memahami bahwa dalam pelaksanaan pemerintahan ini terdapat 2 (dua) rumpun jabatan yakni *elected officials* dan *appointed officials*. Jabatan yang dipilih (*elected officials*) adalah jabatan yang dipilih yaitu jabatan politik, dan bukan jabatan karir, seperti Kepala Daerah dan Wakilnya, DPR, DPD, DPRD. Sedangkan jabatan yang ditetapkan (*appointed officials*) adalah jabatan profesional, dan merupakan jabatan karir, misalnya PNS, TNI, Polri, Pejabat BUMD/BUMN. Oleh karena itu kepala daerah adalah *elected officials*. Kedua jabatan tersebut, tidak dapat diperbandingkan karena jelas berbeda

status dan kedudukannya, sehingga dalam hal ini cuti bagi PNS tidak dapat juga diperbandingkan dengan cuti yang berlaku bagi pejabat negara (dalam hal ini Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah). Bahwa cuti yang berlaku bagi PNS diatur Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1976 yang menjabarkan bahwa cuti bagi PNS terdiri dari “a. *Cuti tahunan*; b. *Cuti besar*; c. *Cuti sakit*; d. *Cuti bersalin*; e. *Cuti karena alasan penting*; dan f. *Cuti diluar tanggungan Negara*”. Pengaturan cuti bagi PNS tersebut jelas cuti bagi PNS bersifat *optional*, karena cuti tersebut adalah hak. Bahwa dengan demikian sudah jelas berbeda status dan kedudukan serta hak dan kewajibannya antara jabatan politik (*elected officials*) dengan jabatan karir yang diangkat dan ditetapkan (*appointed official*).

20) Bahwa undang-undang yang mengatur mengenai mekanisme pelaksanaan Pilkada berlaku untuk semua Pilkada di NKRI. Apabila dalam Pilkada serentak Tahun 2017 dan untuk pelaksanaan Pilkada di tahun-tahun selanjutnya diberlakukan ketentuan tidak memerlukan cuti di luar tanggungan negara, hal ini berpotensi penyalahgunaan kewenangan dalam setiap pelaksanaan Pilkada. Bahwa prinsip hukum harus mengandung nilai-nilai dasar yakni nilai keadilan (*gerechtigheit/Justice*), nilai kemanfaatan (*zweckmassigkeit*) dan nilai kepastian (*rechtssicherheit*) (Theo Huijiber, Pengantar Filsafat Hukum). Radbruch menyebut nilai kemanfaatan sebagai tujuan keadilan atau finalitas. Kemanfaatan menentukan isi hukum, sebab isi hukum memang sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai. Isi hukum berkaitan secara langsung dengan keadilan dalam arti umum, sebab hukum menurut isinya merupakan perwujudan keadilan tersebut. Tujuan keadilan umum adalah tujuan hukum itu sendiri yaitu memajukan kebaikan dalam hidup manusia. Menurut Sudikno Mertokusumo, hukum yang dimaksud dibuat untuk manusia, maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberikan manfaat atau kegunaan bagi masyarakat. Jangan sampai justru karena hukumnya dilaksanakan atau ditegakkan, timbul keresahan di dalam masyarakat (*Sudikno Mertokusumo, Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*).

21) Bahwa pengaturan mengenai wajib cuti diluar tanggungan negara merupakan suatu pilihan kebijakan (*legal policy*) pembentuk undang-

undang. Hal ini sejalan dengan Pendapat Mahkamah pada point [3.17] Putusan MK Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 yang menyatakan sebagai berikut: *“Menimbang bahwa Mahkamah dalam fungsinya sebagai pengawal konstitusi tidak mungkin untuk membatalkan Undang-Undang atau sebagian isinya, jikalau norma tersebut merupakan delegasi kewenangan terbuka yang dapat ditentukan sebagai legal policy oleh pembentuk Undang-Undang. Meskipun seandainya isi suatu Undang-Undang dinilai buruk, seperti halnya ketentuan presidential threshold dan pemisahan jadwal Pemilu dalam perkara a quo, Mahkamah tetap tidak dapat membatalkannya, sebab yang dinilai buruk tidak selalu berarti inkonstitusional, kecuali kalau produk legal policy tersebut jelas-jelas melanggar moralitas, rasionalitas dan ketidakadilan yang intolerable. Pandangan hukum yang demikian sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 010/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 yang menyatakan sepanjang pilihan kebijakan tidak merupakan hal yang melampaui kewenangan pembentuk Undang-Undang, tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945, maka pilihan kebijakan demikian tidak dapat dibatalkan oleh Mahkamah”*. Oleh karena itu selama norma yang diatur oleh pembentuk undang-undang adalah norma yang berupaya mewujudkan amanat dari konstitusi itu sendiri dan demi terlaksananya Pilkada yang demokratis, maka sejatinya Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 adalah tidak bertentangan dengan UUD 1945.

- 22) Bahwa dalam persidangan pada tanggal 5 September 2016 yang lalu, Hakim Mahkamah Konstitusi Dr. H. Patrialis Akbar, S.H., M.H. mempertanyakan apakah terdapat metode lain untuk memperkenalkan visi dan misi seorang pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Bahwa terkait dengan hal tersebut, DPR RI berpandangan bahwa selama pembahasan RUU Perubahan Kedua Atas UU Nomor 1 Tahun 2015 ini, DPR dan Pemerintah telah membahas berbagai hal terkait dengan kampanye sebagai wujud penyempurnaan atas undang-undang yang mengatur mengenai Pilkada, dengan hasil pelaksanaan Pilkada serentak di Tahun 2015. Hal ini seperti misalnya diatur dalam Pasal 65 UU Nomor 10 Tahun 2016 yang menjabarkan bentuk-bentuk kampanye yakni

pertemuan terbatas, pertemuan tatap muka dan dialog, debat publik/debat terbuka antarpasangan calon, penyebaran bahan kampanye kepada umum, pemasangan alat peraga, iklan media massa cetak dan media massa elektronik, dan kegiatan lain yang tidak melanggar larangan kampanye. Bahwa dalam UU Nomor 8 Tahun 2015, pengaturan kampanye yakni “debat publik/debat terbuka antar pasangan calon, penyebaran bahan kampanye kepada umum, pemasangan alat peraga, dan iklan media massa cetak dan media massa elektronik” kesemuanya difasilitasi oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang didanai APBD. Bahwa sedangkan dalam UU Nomor 10 Tahun 2016 untuk pengaturan tersebut telah disempurnakan yakni “penyebaran bahan kampanye kepada umum dan pemasangan alat peraga” dapat didanai dan dilaksanakan oleh Partai Politik dan/atau pasangan calon. Hal ini menunjukkan bahwa selama pembahasan ini, semangat dari pembentuk undang-undang adalah menganggap bahwa kampanye adalah penting dan metode satu-satunya untuk menyampaikan visi, misi, dan program adalah melalui kegiatan kampanye. Bahwa Pemohon juga perlu mencermati Pasal 63 UU Nomor 10 Tahun 2016 yang menyatakan bahwa “*Kampanye dilaksanakan sebagai wujud dari pendidikan politik masyarakat yang dilaksanakan secara bertanggung jawab,*” Sehingga tidak terdapat metode lain untuk memperkenalkan visi, misi, dan program seorang pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah selain melalui metode kampanye, dan oleh karenanya kampanye adalah penting.

- 23) Bahwa Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 sejatinya adalah pengaturan yang merupakan kewenangan pembentuk undang-undang dan merupakan amanat Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 yang mengamanatkan “*Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang*”. Hal ini sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 yaitu pertimbangan putusan angka [3.17] yang menyatakan bahwa “*Menimbang bahwa Mahkamah dalam fungsinya sebagai pengawal konstitusi tidak mungkin untuk membatalkan Undang-Undang atau sebagian isinya, jikalau norma tersebut merupakan delegasi kewenangan terbuka yang dapat ditentukan sebagai legal policy oleh pembentuk Undang-Undang. Meskipun seandainya isi suatu Undang-*

Undang dinilai buruk, seperti halnya ketentuan *presidential threshold* dan pemisahan jadwal Pemilu dalam perkara *a quo*, Mahkamah tetap tidak dapat membatalkannya, sebab yang dinilai buruk tidak selalu berarti inkonstitusional, kecuali kalau produk *legal policy* tersebut jelas-jelas melanggar moralitas, rasionalitas dan ketidakadilan yang intolerable. Pandangan hukum yang demikian sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 010/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 yang menyatakan sepanjang pilihan kebijakan tidak merupakan hal yang melampaui kewenangan pembentuk Undang-Undang, tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945, maka pilihan kebijakan demikian tidak dapat dibatalkan oleh Mahkamah". Oleh karena itu, Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016, selain merupakan norma yang telah umum berlaku, juga merupakan pasal yang tergolong sebagai kebijakan hukum terbuka bagi pembentuk undang-undang (*open legal policy*) karena merupakan delegasi kewenangan langsung dari konstitusi demi mewujudkan Pilkada yang demokratis sebagaimana bunyi Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Sehingga dengan demikian perlu kiranya Pemohon memahami bahwa terkait hal yang dipersoalkan oleh Pemohon ini bukan merupakan *objectum litis* bagi pengujian undang-undang namun merupakan kebijakan hukum terbuka bagi pembentuk undang-undang (*open legal policy*).

24) Bahwa dipandang perlu juga melihat latar belakang perumusan dan pembahasan pasal-pasal terkait dalam Undang-Undang *a quo* sebagai berikut:

a. Bahwa persoalan mengenai anggota DPR, DPD, dan DPRD yang diwajibkan mundur ketika maju dalam Pilkada berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIII/2015 dan mengenai ketentuan Petahana yang maju pada daerah yang sama diwajibkan mundur sama dengan ketentuan anggota DPR, DPD, dan DPRD yakni diwajibkan mundur, adalah perdebatan yang berjalan berulang kali dibahas sepanjang pembahasan RUU Perubahan Kedua UU Nomor 1 Tahun 2015 ini. Anggota DPR, DPD, dan DPRD menginginkan ketika diwajibkan untuk mundur dalam Pilkada maka Petahana yang maju pada daerah yang sama karena dianggap lebih mungkin melakukan

penyalahgunaan jabatan ketika maju dalam Pilkada. Pengaturan mengenai Petahana yang maju pada daerah yang sama diwajibkan untuk mundur ketika mencalonkan diri dalam Pilkada adalah mungkin dilakukan, dikarenakan prinsip yang berlaku saat ini bagi *elected officials* adalah kesetaraan sebagaimana berlaku bagi DPR, DPD, dan DPRD dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIII/2015 sehingga DPR, DPD, dan DPRD diwajibkan mundur dalam Pilkada sama halnya seperti TNI, Polri, PNS, Pejabat BUMN/BUMD. Dalam pembahasan hal ini dianggap mungkin terjadi dikarenakan hukum itu bersifat dinamis dan bukanlah statis.

- b. Bahwa dalam pembahasan RUU Perubahan Kedua UU Nomor 1 Tahun 2015 ini, sempat muncul usulan untuk menambah waktu cuti bagi Petahana yang mencalonkan diri pada daerah yang sama. Hal ini dikarenakan waktu cuti yang ada pada saat ini dirasakan masih kurang, sebagaimana diatur dalam Pasal 67 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 8 Tahun 2015, yakni hanya sejak 3 (tiga) hari setelah penetapan pasangan calon hingga 3 (tiga) hari sebelum pencoblosan saja. Sedangkan ketika masa pencoblosan dan masa penghitungan suara untuk penentuan siapa pemenang dalam Pilkada tersebut, Petahana yang mencalonkan diri pada daerah yang sama sudah tidak melaksanakan cuti lagi. Cuti yang berlaku saat ini dirasakan masih kurang karena banyak terjadi penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan oleh Petahana yang mencalonkan diri pada daerah yang sama ketika masa pencoblosan dan penghitungan suara, yakni dengan melakukan intervensi terhadap penyelenggara Pilkada. Bertambahnya waktu yang hanya 3 (tiga) minggu ini sebenarnya tidaklah terasa karena cuti yang berlaku saat ini berdasarkan Pasal 67 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 8 Tahun 2015 telah berlaku selama 3 (tiga) bulan, sehingga berkembang di pembahasan bahwa menambah waktu 3 (tiga) minggu saja dari waktu cuti 3 (tiga) bulan yang telah ada demi melaksanakan amanah konstitusi yakni Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yakni "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*". Hal ini dianggap sebagai solusi alternatif demi

mewujudkan proses Pilkada yang demokratis bilamana pilihan Petahana yang mencalonkan diri pada daerah yang sama tidak disetujui.

Bahwa berdasarkan dalil-dalil tersebut di atas, DPR RI memohon agar kiranya, Ketua Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang mulia memberikan amar putusan sebagai berikut:

- 1) Menyatakan bahwa Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sehingga permohonan *a quo* harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);
- 2) Menyatakan permohonan *a quo* ditolak untuk seluruhnya atau setidaknya permohonan *a quo* tidak dapat diterima;
- 3) Menyatakan Keterangan DPR RI diterima secara keseluruhan;
- 4) Menyatakan Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 tidak bertentangan dengan UUD 1945;
- 5) Menyatakan Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 tetap memiliki kekuatan hukum mengikat.

Apabila Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.5] Menimbang bahwa Pihak Terkait Habiburokhman, S.H., M.H. memberikan keterangan secara lisan pada persidangan tanggal 15 September 2016 dan menyampaikan keterangan tertulis bertanggal 8 Agustus 2016 yang diterima oleh Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 15 September 2016, yang selengkapnya sebagai berikut.

I. Tentang Kewenangan Mahkamah Konstitusi

1. Bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memeriksa pengujian Undang-Undang terhadap Undang Undang Dasar 1945 diatur dalam:

- a. Pasal 24C UUD 1945 berbunyi:

“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 Pemilu”;

- b. Pasal 10 ayat (1) a UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi berbunyi:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;”

- c. Pasal 29 ayat (1) huruf a UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman berbunyi:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;”

- d. Pasal 9 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan berbunyi:

“Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.”

2. Bahwa dalam sidang uji materi (*judicial review*) di Mahkamah Konstitusi, dimungkinkan adanya keterlibatan pihak terkait yang merasa terkait atau terpengaruh oleh proses pengujian suatu Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi;
3. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 14 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, pihak terkait adalah pihak yang berkepentingan langsung maupun tidak langsung dengan pokok permohonan;
4. Bahwa berdasarkan Pasal 14 ayat (2) pihak terkait yang berkepentingan langsung adalah pihak yang hak/kewenangannya terpengaruh oleh pokok permohonan. Sementara, berdasarkan Pasal 14 ayat (4) pihak yang berkepentingan tidak langsung adalah:
 1. Pihak yang karena kedudukan, tugas pokok, dan fungsinya perlu didengar keterangannya; atau
 2. Pihak yang perlu didengar keterangannya sebagai *ad informandum*, yaitu pihak yang hak dan/atau kewenangannya tidak secara langsung terpengaruh oleh pokok permohonan tetapi karena kepeduliannya yang tinggi terhadap permohonan dimaksud.

5. Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, maka Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa permohonan menjadi Pihak Terkait ini.

II. Tentang Kedudukan dan Kepentingan Hukum Pemohon (*Legal Standing*).

6. Bahwa diketahui dengan jelas dari media massa bahwa Gubernur DKI Jakarta Basuki Tjahaja Purnama alias Ahok telah mendaftarkan permohonan Uji Materiil Pasal 70 ayat (3) huruf a UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang terhadap UUD 1945 ke Mahkamah Konstitusi.

7. Bahwa Pasal 70 ayat (3) huruf a UU Nomor 10 Tahun 2016 yang dimohonkan Uji Materiil oleh Basuki Tjahaja Purnama berbunyi

“Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan: a. menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan b. dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.”

8. Bahwa Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 tersebut secara umum merupakan perbaikan dari pengaturan cuti kampanye petahana pada UU Nomor 8 Tahun 2015 yang mengharuskan cuti dan melarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan hanya pada saat melaksanakan kampanye.

9. Bahwa dengan pengaturan cuti kampanye dalam UU Nomor 8 Tahun 2015 sulit sekali memantau terjadinya penggunaan fasilitas yang terkait dengan jabatan oleh calon kepala daerah yang merupakan petahana.

10. Bahwa secara singkat dapat dikatakan jika pengaturan cuti kampanye dalam UU Nomor 8 Tahun 2015 sangatlah tidak adil dan sangat menguntungkan calon kepala daerah petahana.

11. Bahwa Pemohon yang merupakan seorang Advokat yang sering sekali beracara di Mahkamah Konstitusi termasuk dalam perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur/Bupati/Walikota mengalami sendiri kerugian berupa sulitnya pembuktian terjadinya penggunaan fasilitas yang terkait dengan jabatan oleh calon kepala daerah yang merupakan petahana jika aturan yang digunakan adalah sebagaimana tertuang dalam Pasal 70 UU Nomor 8 Tahun

2015 pada persidangan Perselisihan Hasil Pemilihan Tahun 2015 di Mahkamah Konstitusi.

12. Bahwa menjalankan profesi atau pekerjaan merupakan hak konstitusi seluruh warga negara Indonesia termasuk Pemohon sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

“Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.”

13. Bahwa kerugian dalam menjalankan pekerjaan atau profesi jelas juga merupakan kerugian konstitusional.
14. Bahwa Pemohon dalam kapasitas sebagai Advokat yaitu kuasa hukum dari Pasangan Calon Ikhsan Modjo - Li Claudia Chandra harus menelan kekalahan dalam persidangan Perselisihan Hasil Pemilihan Kota Tangerang Selatan Tahun 2015 walaupun lawan dari klien Pemohon yang merupakan petahana terindikasi kuat mengambil keuntungan pada masa kampanye dengan menghadiri berbagai macam seremonial yang dilaksanakan sangat sering pada masa kampanye namun tidak bisa ditindak secara hukum. Hal ini terjadi karena pengaturan cuti kampanye petahana dalam Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 8 Tahun 2015 sangat lemah. Terasa sekali bagi Pemohon dan klien Pemohon adanya ketidakadilan, tapi tidak ada aturan yang bisa secara tegas menyelesaikan persoalan ketidakadilan tersebut.
15. Bahwa selain berprofesi sebagai Advokat, Pemohon adalah juga seorang politisi.
16. Bahwa sebagai seorang politisi, Pemohon juga berencana untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah di masa yang akan datang.
17. Bahwa dalam rangka rencana mencalonkan diri menjadi kepala daerah tersebut Pemohon telah menjadi anggota Partai Politik sejak tahun 2009, sekaligus aktif menjadi pengurus Dewan Pimpinan Pusat Partai Politik sejak tahun 2009.
18. Bahwa pada Pemilihan Umum Legislatif 2014 Pemohon menjadi Calon Anggota DPR RI dari Daerah Pemilihan Jawa Barat VII setelah memenuhi seluruh persyaratan menjadi calon anggota DPR RI.
19. Bahwa persyaratan menjadi calon anggota DPR RI hampir sama dengan syarat menjadi calon kepala daerah. Sehingga hampir dipastikan jika Pemohon juga memenuhi syarat sebagai calon kepala daerah.

20. Bahwa hak untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah merupakan hak konstitusional, sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi:
“Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.”
21. Bahwa terhalanginya hak untuk memperoleh kesempatan dalam pemerintahan adalah kerugian konstitusional.
22. Bahwa jika permohonan uji materiil Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 yang diajukan oleh Basuki Tjahaja Purnama dikabulkan dan Pemohon mencalonkan diri sebagai kepala daerah dihadapan dengan calon petahana maka Pemohon akan sangat dirugikan.
23. Bahwa oleh karena itu Pemohon memiliki hak gugat (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan ini.

III. Pokok Permohonan

1. Bahwa Basuki Tjahaja Purnama mengajukan Uji Materiil Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 yang berbunyi:
“Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan:
 - a. *menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan*
 - b. *dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.”*
2. Bahwa keharusan menjalani cuti di luar tanggungan negara memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan larangan bagi petahana untuk menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya di masa kampanye. Cuti kampanye diharuskan agar peluang petahana menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya semakin mengecil. Dengan adanya cuti di masa kampanye akan dengan mudah terdeteksi kalau petahana menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya. Sebaliknya, tanpa cutinya petahana di masa kampanye akan sangat sulit untuk memantau terjadinya penggunaan fasilitas yang terkait dengan jabatan oleh petahana. Walau bagaimanapun karena secara fisik orangnya sama, pasti sangat sulit bagi siapapun termasuk Badan Pengawas Pemilu membedakan dalam kapasitas apa orang tersebut bertindak, apakah dalam kapasitas sebagai calon kepala daerah atau dalam kapasitas sebagai kepala daerah aktif: Oleh karena

itu Pemohon tidak sependapat dengan pendapat Saudara Basuki Tjahaja Purnama yang menyederhanakan masalah ini dengan hanya memperkuat peran Bawaslu.

3. Bahwa persoalan kesulitan mengawasi petahana tidak selesai semata-mata kalau sang petahana tidak ikut kampanye dan tidak mengajukan cuti kampanye serta tetap aktif sebagai kepala daerah di masa kampanye. Karena meskipun sang petahana tidak mengajukan cuti dan tidak secara resmi mengikuti kampanye tetap saja dia berpeluang besar menggunakan kekuasaan dan pengaruh jabatannya untuk mengkondisikan kemenangan secara tidak adil.
4. Bahwa pengaturan cuti kampanye pada Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 tersebut merupakan perbaikan dari aturan kampanye pada Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 8 Tahun 2015 yang berbunyi:
“Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, dalam melaksanakan kampanye harus memenuhi ketentuan: 1) tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya; 2) menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan 3) pengaturan lama cuti dan jadwal cuti dengan memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggaraan pemerintahan daerah.”
5. Bahwa secara garis besar perbedaan signifikan pengaturan cuti kampanye dalam Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 dan Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 8 Tahun 2015 adalah soal kapan calon kepala daerah yang merupakan petahana mengajukan cuti kampanye.
6. Bahwa dalam UU Nomor 10 Tahun 2016 frasa yang digunakan adalah *“selama masa kampanye”*, sedangkan frasa yang digunakan dalam UU Nomor 8 Tahun 2015 adalah *“dalam melaksanakan kampanye”*.
7. Bahwa frasa *“dalam melaksanakan kampanye”* dalam Pasal 70 UU Nomor 8 Tahun 2015 adalah titik lemah pasal tersebut yang faktanya pada Pilkada serentak 2015 banyak disiasati petahana untuk melakukan trik cuti *on off*. Pada saat akan menghadiri kampanye mengajukan cuti, tetapi setelah mengikuti kampanye meskipun masih di masa kampanye kembali aktif sebagai kepala daerah.
8. Bahwa idealnya sejak saat Petahana resmi menjadi peserta Pemilihan Gubernur/Bupati/Walikota, pada saat itulah dia mengajukan cuti. Kami

memandang kewajiban cuti sepanjang masa kampanye adalah jalan moderat yang mempunyai alasan hukum yang juga kuat. Masa kampanye sebagaimana diatur Pasal 1 angka 21 UU Nomor 8 Tahun 2015 adalah masa untuk meyakinkan pemilih. Jika diibaratkan pertandingan, masa kampanye adalah final dimana para peserta kontestasi mengeluarkan segenap kemampuannya untuk meraih dukungan. Kondisi ini secara mutlak memerlukan kesetaraan antara para peserta kontestasi dan perlakuan yang adil dari penyelenggara kontestasi.

9. Bahwa pengaturan dalam UU Nomor 8 Tahun 2015 memberikan ruang yang besar bagi terjadinya ketidakadilan bagi calon Kepala Daerah yang bukan merupakan petahana.
10. Bahwa ketidakadilan antara calon kepala daerah petahana dengan calon kepala daerah penantang petahana dalam pengaturan cuti kampanye petahana pada Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 8 Tahun 2015 antara lain:
 - a. Frekuensi Kemunculan Di Ruang Publik Yang Sangat Timpang. Yang paling sering dilakukan oleh petahana adalah melakukan kampanye terselubung hampir setiap hari dengan menghadiri berbagai seremonial peresmian. Disaat pasangan calon lain hanya boleh tampil sesekali pada saat jadwal kampanye saja karena khawatir dikenakan sanksi kampanye di luar jadwal, calon petahana dengan leluasa tampil di media dengan kapasitas sebagai kepala daerah aktif. Hal ini tentu saja sangat tidak adil karena pada akhirnya frekwensi kemunculan di publik menjadi sangat timpang.

Selain itu pemasangan alat peraga petahana juga sangat sulit dikendalikan. Karena biasanya gambar petahana akan muncul di alat peraga yang dipasang di penjuru daerah dalam kapasitas kepala daerah aktif. Sebagai ilustrasi Pemohon menceritakan bahwa beberapa hari lalu Pemohon menontotn Film Warkop DKI di sebuah Mall di Jakarta Selatan. Tidak seperti biasanya sebelum film mulai muncul iklan pendek yang dibintangi Saudara Basuki Tjahaja Purnama sebagai Gubernur DKI Jakarta soal ajakan dukungan terhadap film Indonesia. Menjadi pertanyaan besar kami Pemohon mengapa iklan tersebut baru muncul menjelang Pilkada? bagaimana nanti di masa kampanye? Pemohon khawatir di masa kampanye muncul iklan-iklan serupa misalnya berisi

ajakan membayar pajak, ajakan imunisasi, ajakan menjaga kebersihan dan lain-lain yang sebenarnya terasa tidak adil tapi sulit tersentuh hukum kalau tidak ada keharusan cuti kampanye.

Menurut Ferry Kurnia Rizkiansyah pada awal kampanye Pilkada serentak 2015 kebanyakan alat peraga yang masih terpasang berasal dari pasangan calon *incumbent* yang maju kembali dalam Pilkada. Alat peraga kebanyakan menampilkan sosok paslon dalam kegiatan Pemerintahan daerah yang dijabatnya (portal republika.co.id, judul berita: Pelanggaran kampanye didominasi alat peraga petahana, Kamis 27 Agustus 2015, 23:05 WIB)

- b. Sulitnya Pengawasan Penggunaan APBD yang berbentuk Bantuan Sosial Pemberian bantuan sosial yang berasal dari APBD pada masa kampanye sangat rawan untuk digunakan bagi kepentingan politik petahana. Petahana bisa saja memberikan bantuan sosial kepada yayasan, ormas, organisasi yang memiliki kecenderungan politik mendukung petahana. Sebaliknya Petahana bisa saja menghambat pemberian bantuan kepada organisasi yang dianggap tidak memihak petahana. Untuk kasus DKI misalnya, Pemohon mempertanyakan kebijakan Gubernur DKI Jakarta tidak mencairkan dana untuk Bamus Betawi karena menganggap mereka telah bersikap rasis. Bukankah tindakan rasisme tersebut harus dibuktikan dahulu secara hukum? jadi wajar jika kemudian muncul anggapan bahwa tidak dicairkannya dana Bamus Betawi dikarenakan Bamus Betawi dianggap tidak mendukung petahana. Saat ini belum memasuki masa kampanye saja situasi sudah begitu panas, bagaimana nanti di masa kampanye.

Maraknya penyelewengan dana bansos jelang pilkada atau untuk kepentingan politik juga diakui pihak Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Menjelang pilkada serentak, alokasi dana bansos meningkat drastis. Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo bahkan menyebutkan dana itu bahkan meningkat sampai 1000 persen. "Sebanyak 89 daerah, dalam data FITRA, ICW, dan Direktur Keuangan Kemendagri, mohon maaf peningkatan sampai 1.000 persen bansos itu. Kenapa anggaran pilkada susah, tapi anggaran bansos mudah sekali?" ujar Tjahjo dalam Rakornas Persiapan Pilkada di Ecovention, Ancol, Jakarta Utara,

Kamis (12/11/2015). (Portal surabaya.bpk.go.id, judul berita “Kerawanan Penyelewengan Dana Bantuan Sosial Menjelang Pemilihan Kepala Daerah”)

c. Pengaruh Yang Sangat Besar Terhadap Aparat Birokrasi

Yang paling berbahaya adalah pengaruh petahana yang sangat besar terhadap aparat birokrasi. Dari segi jumlah maupun dari segi kewenangan, kedudukan aparat birokrasi sangat penting. Sehingga jika petahana tetap aktif semasa kampanye sangat besar kemungkinan aparat birokrasi akan digunakan untuk mendukung petahana. Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo mengungkapkan adanya kecenderungan calon petahana menggerakkan anak buahnya untuk memihak dalam pemilihan kepala daerah. Padahal, menurut dia, aparat sipil negara seharusnya bersikap netral atau tidak terlibat dalam proses pemenangan calon kepala daerah tertentu. (Portal Kompas.com, judul berita: Mendagri sebut ada kecenderungan petahana arahkan bawahan soal Pilkada, 23 Oktober 2015 16:20 WIB).

d. Pengaruh Yang Besar Terhadap Netralitas Penyelenggara Pemilu

Masih aktifnya calon petahana sebagai Kepala Daerah rawan sekali mempengaruhi netralitas penyelenggara Pemilu termasuk Badan Pengawas Pemilu. Walau bagaimanapun penyelenggara Pemilu tetap memiliki ketergantungan dengan kepala daerah selaku eksekutif.

11. Menurut catatan kami, pada pelaksanaan Pilkada serentak tahun lalu keluhan soal tidak tersentuhnya petahana yang memanfaatkan jabatan merupakan salah satu isu utama sengketa di MK. Dengan pengaturan pada pasal yang lama, penantang petahana diibaratkan bertinju dengan tangan terikat.

12. Bahwa menurut Peneliti Indonesian Corruption Watch, Abdullah Dahlan menilai calon petahana dalam pilkada serentak sarat akan praktik politik kotor. Ia menilai berkaca dari pilkada sebelumnya, banyak petahana yang memanfaatkan jabatannya untuk mengatur strategi dalam penyelenggaraan pilkada. Dahlan juga mengatakan, calon *incumbent* juga berpeluang dengan adanya penggunaan dana APBN untuk kampanye. Bisa juga melalui celah pemberian izin di luar kebijakan yang itu bisa menambah pasokan dana untuk maju kembali. (portal republika.co.id, judul berita “ICW Sebut Calon Petahana Berpeluang Lakukan Praktik Curang”, Selasa 08 Desember 2015, 03:22 WIB)

13. Bahwa menurut Indonesia Corruption Watch alam konteks yang lebih luas, korupsi sesungguhnya harus dimaknai sebagai bentuk penyalahgunaan wewenang publik untuk kepentingan pribadi. Hal ini menjadi sangat penting agar tak ada ruang kosong atau wilayah abu-abu untuk mendefinisikan korupsi. Pilkada menjadi tempat yang sangat rawan terjadinya praktik penyalahgunaan kekuasaan. Jika ditelisik lebih lanjut, praktik penyalahgunaan kekuasaan oleh petahana dapat dikategorikan dalam dua bagian.

Pertama, penyalahgunaan kewenangan dalam hal pembuatan keputusan. Modusnya bisa bermacam-macam, seperti menggunakan program dan anggaran dalam APBD untuk kepentingan salah satu partai politik, menggunakan jabatan dan kewenangan untuk memengaruhi bawahan dan koleganya, hingga penggunaan dana taktis untuk partai politik atau masyarakat tertentu yang tidak terkait kedinasan.

Kedua, penyalahgunaan fasilitas jabatan. Modus yang sering terjadi, misalnya, penggunaan mobil dinas dan biaya perawatan untuk kepentingan kampanye, rumah dinas dan perlengkapannya untuk menunjang kegiatan kampanye, hingga menggunakan forum-forum tertentu seperti rapat dinas, kunjungan kerja ke daerah, dan pembagian sembako murah yang dibiayai APBD. Intinya, semua kegiatan pemerintah dimanipulasikan diarahkan sebagai kampanye terselubung. (portal antikorupsi.org, judul berita "Korupsi Petahana")

14. Bahwa menurut Pakar Ilmu Politik Universitas Diponegoro Semarang Hasyim Asyari menyatakan, petahana kepala daerah memiliki peluang yang lebih besar dalam melakukan pelanggaran pemilihan kepala daerah. "Petahana yang mau nyalon lagi, karena masih punya akses pada anggaran, kebijakan, aparat, dan masyarakat yang lebih banyak" kata Hasyim usai menjadi narasumber dalam acara Refleksi Hasil Pengawasan Pemilu 2014 dan Persiapan Pemilihan Bupati dan Walikota di 16 Kota di Jawa Tengah, di gedung Pusdiklat BKK Semarang, Kamis (15/1). (portal Sindotrijaya.com, judul berita "Petahana Kepala Daerah Berpotensi Curang Pada Pilkada 2015, 15 Jan 2015 14:57 WIB)

15. Bahwa Pemohon tidak sependapat dengan Basuki Tjahaja Purnama yang di media massa secara garis besar disebutkan enggan berkampanye dan enggan mengambil cuti kampanye karena tidak percaya jika posisi pelaksana tugas Gubernur DKI diisi oleh PNS atau Birokrat (baca

<http://megapolitan.kompas.com/read/2016/09/06/14260301/ahok.tidak.percaya.pns.dari.kemendagri.yang.akan.jadi.plt.jika.dia.dan.djarot.cuti.kampanye>).

Sikap tersebut menurut kami tidak tepat dan mengarah pada ketidakpercayaan terhadap sistem kenegaraan. Saudara Basuki Tjahaja Purnama mungkin lupa bahwa beliau bisa nyaman duduk sebagai Gubernur DKI saat ini juga karena sistem yang sama. Tahun 2012 rakyat DKI Jakarta memilih Joko Widodo sebagai Gubernur, karena Joko Widodo kemudian menjadi Presiden maka Basuki Tjahaja Purnama naik menjadi Gubernur karena sistem memang sudah mengatur demikian. Jadi jangan Basuki Tjahaja Purnama mengambil cuti beberapa bulan, jikapun beliau berhalangan tetap sekalipun tetap ada sistem yang bisa mengatur siapa yang menggantikan beliau.

16. Bahwa terkait pernyataan saudara Basuki Tjahaja Purnama di persidangan jika yang beliau inginkan bukanlah kembali ke pengaturan Pasal 70 ayat (3) di UU Nomor 8 Tahun 2015 yang mewajibkan cuti kampanye “pada saat mengikuti kampanye” melainkan adanya opsi bagi calon petahana untuk ikut kampanye dan mengambil cuti atau tidak ikut kampanye dan tidak mengambil cuti kampanye. Faktanya apa yang diinginkan saudara Basuki Tjahaja Purnama adalah sama dengan pengaturan di Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 8 Tahun 2015 karena memungkinkan bagi calon petahana untuk ikut kampanye dan cuti kampanye atau tidak ikut kampanye dan tidak cuti kampanye.
17. Bahwa oleh karena itu pengaturan cuti kampanye bagi calon kepala daerah yang berstatus petahana sebagaimana diatur dalam Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 sudah benar dan sudah sesuai dengan konstitusi UUD 1945.
18. Bahwa dengan demikian Permohonan Uji Materiil Pasal 70 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 terhadap UUD 1945 yang diajukan oleh Basuki Tjahaja Purnama haruslah ditolak.

IV. Petitum

Berdasarkan alasan-alasan hukum dan konstitusionalitas yang telah diuraikan tersebut di atas, maka Pemohon dengan ini memohon agar Mahkamah Konstitusi dapat mengabulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Mengabulkan seluruh permohonan pemohon menjadi pihak terkait, dalam Perkara Nomor 60/PUU-XIV/2016 Pengujian UU Nomor 10 Tahun 2016

tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang terhadap UUD 1945.

2. Menyatakan menolak seluruh permohonan yang diajukan oleh Pemohon Perkara Nomor 60/PUU-XIV/2016 Pengujian UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang terhadap UUD 1945.

Atau apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.6] Menimbang bahwa untuk menguatkan dalilnya, Pihak Terkait telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda Bukti PT-1 sampai dengan Bukti PT-11, sebagai berikut:

- 1) Bukti PT-1 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2006;
- 2) Bukti PT-2 : Hasil cetak berita di portal Republika.com dengan judul berita “Pelanggaran Kampanye Didominasi Alat Peraga Petahana”;
- 3) Bukti PT-3 : Hasil cetak tulisan daring portal surabaya.bpk.go.id dengan judul “Kerawanan Penyelewengan Dana Bantuan Sosial Menjelang Pemilihan Kepala Daerah”;
- 4) Bukti PT-4 : Hasil cetak berita di portal kompas.com dengan judul berita “Mendagri Sebut Ada Kecenderungan Petahana Arahkan Bawahan Saat Pilkada”;
- 5) Bukti PT-5 : Hasil cetak berita di portal Republika.com dengan judul berita “ICW Sebut Calon Petahana Berpeluang Lakukan Praktik Curang”;
- 6) Bukti PT-6 : Hasil cetak portal portaltrijaya.com dengan judul berita “Petahana Kepala Daerah Berpotensi Curang Pada Pilkada 2015”;
- 7) Bukti PT-7 : Hasil cetak tulisan daring dari portal antikorupsi.org dengan judul berita “Korupsi Petahana”;

- 8) Bukti PT-8 : Hasil cetak berita www.kompas.com dengan judul “Mahfud MD: Cuti Untuk Calon Kepala Daerah Adalah Kewajiban”;
- 9) Bukti PT-9 : Hasil cetak berita www.kompas.com dengan judul “Mahfud MD: Cuti Saat Kampanye Itu Wajib Bagi Petahana”;
- 10) Bukti PT-10 : Hasil cetak berita www.liputan6.com dengan judul “Mahfud MD: Cuti Kampanye Calon Petahana Itu Kewajiban Bukan Hak”;
- 11) Bukti PT-11 : Rekaman video dugaan penyalahgunaan wewenang Ahok di Pulau Seribu.

Selain itu, Pihak Terkait mengajukan 3 (tiga) ahli, yaitu Mustafa Fakhri, S.H., LL.M., Masykurudin Hafidz, dan Prof. Dr. H. Syaiful Bakhri, S.H., M.H., yang menyampaikan keterangan secara lisan dan/atau tertulis pada persidangan 6 Oktober 2016 dan 19 Oktober 2016, yang pada pokoknya sebagai berikut.

1. Mustafa Fakhri, S.H., LL.M.

- Ahli menyampaikan pendapat hukum terkait Perkara Nomor 60/PUU-XIV/2016 tentang Pengujian Norma Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang mengatur tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang menyatakan bahwa gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan: a. Menjalani cuti di luar tanggungan negara dan, b. Dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.
- Ahli menyampaikan apresiasi atas keinginan Pemohon yang kebetulan saat ini masih menjabat sebagai kepala daerah untuk senantiasa menunaikan amanat melayani warga Jakarta dan karenanya sangat berkeberatan untuk cuti dari jabatannya. Demikian pula Ahli menaruh sangka baik kepada Pemohon yang rasanya tidak akan menggunakan fasilitas negara dalam melaksanakan kampanye.
- Namun, implikasi dari jika norma ini dibatalkan dan dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah justru akan berdampak pada tercerabutnya norma yang pada intinya memuat upaya pencegahan penyalahgunaan jabatan serta larangan untuk menggunakan fasilitas negara selama masa kampanye dalam memperebutkan posisi kepala daerah. Sementara terkait

dengan ketentuan cuti bagi petahana, Ahli berpandangan bahwa ketentuan ini harus dipertahankan sebagai bagian dari *legal policy* dari pembentuk undang-undang sehingga berlaku umum secara nasional. Andaikan norma ini dinyatakan inkonstitusional maka sangat mudah bagi seorang petahana daerah tertentu di republik ini yang dengan segala kekuasaan serta fasilitas negara yang melekat padanya untuk memobilisasi aparatur di bawahnya lengkap dengan berbagai *pressure* disertai dengan ancaman akan dimutasi dan lain sebagainya atau setidaknya jikalau ancaman itu tidak secara eksplisit tidak terjadi, kultur birokrasi kita masih sangat rentan terhadap upaya politisasi atasan. Belum lagi berbagai diskresi lainnya yang sangat mungkin dilakukan oleh petahana dalam masa transisi politik ini.

- Ahli berpandangan bahwa cuti bagi petahana tidak sesederhana persoalan hak untuk menjalankan pemerintahan yang tergadaikan melalui norma ini. Meskipun ada hak protokoler dan keuangan bagi petahana yang boleh jadi sedikit berkurang, namun itu tidak sebanding dengan potensi *abuse of power* yang sulit dilakukan penegakan hukum yang selama ini.
- Satu hal yang tidak boleh dilupakan, pada dasarnya petahana adalah pemegang kekuasaan eksekutif yang *powerfull* yang harus selalu dikontrol, diawasi, bahkan dibatasi dari kecenderungan melakukan penyimpangan khususnya pada momen dimana dituntut persaingan yang *fair* dan setara.
- Sebagaimana yang telah kita ketahui bersama, ketentuan yang tertera dalam konstitusi merupakan *resultante* atau kesepakatan bersama yang dibuat oleh rakyat pada suatu negara. Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 yang dijadikan salah satu batu uji oleh Pemohon yang menyatakan bahwa “setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan” sesungguhnya justru merupakan rujukan utama bagi pengaturan cuti bagi petahana karena dengan demikian norma Undang-Undang ini akan memberi jaminan *equal treatment* bagi setiap warga negara yang mencalonkan diri dalam kontestasi pemilihan kepala daerah agar supaya memperoleh kesempatan yang sama dalam persaingan untuk berpartisipasi dalam pemerintahan.
- Oleh karena itu, pengaturan norma ini justru harus dibaca sebagai inisiatif yang positif dari pembentuk undang-undang untuk menjamin *constitutional rights* bagi setiap warga negaranya. Apalagi hadirnya norma ini senapas

dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 17/PUU-VI/2008 yang telah memberikan tafsir atas konstitusionalitas norma Pasal 58 huruf q Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 silam.

- Adapun terkait dengan lamanya waktu cuti dalam permohonan Perkara Nomor 60/PUU-XIV/2016 ini, disebutkan diatur dalam Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tahapan Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017. Sesuai Pasal 24A UUD 1945 pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang merupakan salah satu kewenangan Mahkamah Agung karenanya meskipun perkara ini ditolak oleh Mahkamah Konstitusi, tetap terbuka peluang bagi Pemohon untuk mengajukan permohonan uji materiil ke Mahkamah Agung karena di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tidak diatur tentang berapa lama masa kampanye yang dimaksud. Sementara pengaturan terkait dengan masa kampanye yang katanya sampai 3,5 bulan terus kemudian petahana berkeberatan dengan itu, itu hanya diatur di dalam peraturan KPU.
- Hukum dasar Indonesia telah memberikan jaminan bagi setiap warga negaranya untuk memiliki hak atas kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan serta hak pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
- Lebih lanjut dalam *International Convention on Civil and Political Rights* yang telah diratifikasi oleh Indonesia pada tahun 2005 dan diundangkan melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 juga telah memberikan jaminan sebagaimana tercantum dalam Pasal 25 bahwa setiap warga negara harus mempunyai hak dan kesempatan tanpa perbedaan apa pun dan tanpa pembatasan yang tidak layak untuk ikut serta dalam urusan pemerintahan, baik secara langsung maupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas. Memilih dan dipilih dalam pemilihan umum berkala yang murni dan hak pilih yang universal yang sama serta dilakukan melalui pemilihan pemungutan suara secara rahasia untuk menjamin kebebasan menyatakan keinginan para pemilih.
- Oleh karena itu menurut ahli, jika permohonan ini dikabulkan justru akan menimbulkan kerugian konstitusional bagi warga negara lainnya yang lebih luas. Karena implikasi terhadap pembatalan norma ini, artinya memberi

peluang kepada petahana untuk mengakses birokrasi dan fasilitas negara yang melekat padanya.

2. Masykurudin Hafidz

- Pilkada serentak merupakan sarana memilih dan menyeleksi calon kepala daerah secara demokratis. Untuk mewujudkan hal tersebut, sejumlah aturan telah dibuat untuk memastikan bahwa proses pilkada berjalan secara jujur, adil, dan berkualitas. Salah satu hal penting yang diatur adalah cuti bagi calon petahana. Pengaturan ini sangat penting untuk memberikan akses yang sama dan setara bagi setiap orang yang akan maju sebagai kepala daerah, baik sebagai petahana maupun non petahana.
- Pilkada serentak dibangun berdasarkan prinsip kesetaraan sebagai prasyarat untuk menghasilkan persaingan yang sehat. Persaingan yang sehat diawali dengan adanya kesetaraan antara pasangan calon untuk meyakinkan pemilih dalam menawarkan visi, misi, dan program serta kebijakan yang dijalankan nantinya.
- Kampanye yang dilakukan para kandidat harus bisa memberikan rasa keadilan tidak hanya bagi antar-calon tetapi juga masyarakat pemilih. Sistem dan aturan kampanye harus memberikan kebebasan bagi rakyat untuk memilih dan menilai siapapun tanpa hambatan, sehingga memperoleh informasi yang seimbang dari seluruh pasangan calon.
- Berdasarkan asas tersebut, data yang kami himpun menunjukkan, dari 101 daerah yang melaksanakan Pilkada di tahun 2017 mendatang, terdapat 67 daerah (66%) dari 101 daerah Pilkada diikuti oleh 99 calon petahana. Dari daerah yang diikuti oleh calon petahana tersebut, terdapat 19 daerah dimana kepala daerah dan wakil kepala daerah maju bersama kembali dan 15 daerah daerah lainnya pecah kongsi. Sebagian besar calon petahana mengambil jalur partai politik yaitu sebanyak 83 pasangan calon dan sisanya 7 pasangan calon mengambil jalur perseorangan. Terdapat pula 4 daerah dimana calon petahana, potensial tidak memiliki pesaing dalam Pilkada yaitu Tulang Bawang Barat, Tambrauw, Pati dan Kabupaten Landak (data diambil dari www.kpu.go.id).
- Data tersebut di atas menunjukkan mayoritas daerah Pilkada tahun 2017 diikuti oleh petahana. Sementara pengalaman kami dalam melakukan pemantauan memperlihatkan, terdapat praktik yang tidak adil dan setara

antar pasangan calon dalam menyampaikan materi kampanye ketika terdapat calon petahana. Keberadaan petahana dalam Pilkada juga potensial menimbulkan adanya keterlibatan aparatur sipil negara, terjadinya kampanye terselubung, serta pemanfaatan dana dan fasilitas publik untuk kepentingan keterpilihan.

- Hasil pemantauan kami di Pilkada serentak pertama tahun 2015, di antara praktik tersebut adalah, pemasangan alat peraga dan iklan media massa yang melanggar ketentuan, pemberian bantuan sosial terselubung, penggunaan fasilitas negara dan keterlibatan aparatur daerah.
- Dalam pemasangan alat peraga kampanye yang dilarang, diantaranya terjadi di Palu, Jember, dan Semarang, dimana pasangan calon petahana memasang *billboard* dengan taksiran biaya ratusan juta rupiah. Kecerdikan pasangan calon dengan mengurangi unsur kampanye dalam alat peraga tersebut menyulitkan pengawas Pemilu untuk menindak dan memberikan sanksi kepada para pelanggarnya.
- Dalam pemberitaan media massa, metode infotorial yaitu pemberitaan khusus di media massa dari petahana dengan mencantumkan foto pasangan calon dan menyampaikan visi, misi, dan programnya juga terjadi. Dengan metode infotorial tersebut maka pengawas Pemilu juga kesulitan untuk menentukan kategori pelanggaran apa yang dilakukan sehingga tidak dapat ditindak. Metode seperti terjadi di Bantul, Balikpapan, Semarang dan Tangerang Selatan.
- Demikian juga pemberian bantuan sosial yang dilakukan jelang pelaksanaan Pilkada dan masa kampanye, yang dilakukan kepada kelompok masyarakat tertentu. Bantuan pemerintah tersebut daiam bentuk uang dan barang ditemukan di Tangerang Selatan serta bantuan kepada guru ngaji yang ditemukan Jember.
- Dalam penggunaan fasilitas daerah, terdapat penggunaan kendaraan pemerintah daerah yaitu bus milik pemerintah untuk mengangkut pemilih ke lokasi kampanye tatap muka. Kejadian ini ditemukan di Maros. Sementara keterlibatan aparatur negara diantaranya dilakukan oleh Camat dan Lurah yang melakukan kegiatan kampanye di lingkungannya. Peristiwa ini terjadi di Tangerang Selatan, Bantul dan Jember.

- Terhadap temuan-temuan tersebut, tindakan penanganan pelanggaran oleh pengawas Pemilu memang belum efektif. Keterpenuhan unsur pelanggaran Pilkada sebagai syarat formil penanganan berikutnya seringkali menjadikan kasus pelanggaran tersebut tidak tertangani. Demikian juga, dalam penanganan pelanggaran yang dilakukan Aparat Sipil Negara (ASN), Bawaslu membutuhkan pihak lain untuk menyelesaikannya. Keterbatasan Bawaslu dalam penanganan pelanggaran ini akhirnya diwujudkan dengan Nota Kesepahaman antara Bawaslu dengan Komisi Aparatur Sipil Negara (KSAN), Badan Kepegawaian Negara (BKN) dan Kementerian Koordinator Politik Hukum dan Keamanan (Kemendagri). Rilis Bawaslu tentang Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) untuk Pilkada 2017, juga menempatkan majunya petahana sebagai bagian dari indikator kerawanan Pilkada. Titik kerawanan ini disebabkan oleh potensi penyalahgunaan fasilitas dan kewenangan untuk kampanye, dan juga mobilisasi ASN untuk kepentingan petahana.
- Kata kunci dari kampanye antar pasangan calon adalah keadilan dan kesetaraan. Hal inilah yang menjadi semangat dan dasar ketentuan dalam UU Nomor 10 Tahun 2016 Pasal 65 ayat (1) dan ayat (2) yang menyatakan; “Kampanye dalam bentuk debat publik, penyebaran bahan kampanye, pemasangan alat peraga, iklan media massa dan elektronik difasilitasi oleh KPU dan didanai oleh APBD”. Tujuan pengaturan tersebut sangat jelas, untuk menciptakan keadilan dan kesetaraan antar pasangan calon dalam menyampaikan visi, misi dan program-programnya.
- Metode pembiayaan dari uang publik ini juga ditujukan untuk membangun akuntabilitas antara pasangan calon dengan masyarakat pemilih ketika nanti terpilih menjadi kepala daerah. Ada alasan yang cukup kuat bagi pasangan calon untuk mewujudkan program kampanyenya, sekali lagi, karena sejak penyampaian visi dan misi sudah menggunakan dana publik.
- Adapun metode kampanye yang dapat dilakukan oleh pasangan calon yang diatur dalam pasal yang sama adalah Pertemuan Terbatas, Pertemuan Tatap Muka dan Kegiatan lain yang tidak melanggar larangan kampanye dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Aspek penting dalam praktik yang dilakukan oleh pasangan calon dalam kegiatan kampanye ini adalah terkait jadwal kampanye.

- Hasil pemantauan yang kami lakukan menunjukkan, jadwal kampanye terbatas dan kampanye tatap muka untuk pasangan calon dilakukan setiap hari selama masa kampanye. Dengan penentuan daerah yang telah ditetapkan oleh KPU, pasangan calon dapat bertemu langsung melakukan kampanye dengan pemilih rata-rata 3 pertemuan setiap harinya. Hal ini membutuhkan kesiapan pasangan calon bersama tim kampanye untuk memanfaatkan jadwal tersebut dalam meraih simpati pemilih.
- Dalam arti lain, jika petahana pada saat yang sama melakukan kampanye dan berstatus sebagai pejabat publik dengan waktu yang relatif singkat (baca: harian) maka akan menimbulkan kebingungan publik dan ketidakpastian status serta merepotkan penyelenggara Pemilu. Oleh karenanya, aturan cuti bagi petahana sudah sangat tepat sesuai dengan UU Nomor 10 Tahun 2016 Pasal 70 ayat (3) huruf a. Dengan menyandang status cuti, justru petahana dapat lebih leluasa untuk mengatur waktu dan kesempatan dalam berkampanye dan mendapatkan kesempatan yang setara dengan pasangan calon lainnya.
- Dalam hal yang lebih substansial, masa kampanye adalah saat dimana kandidat meyakinkan pemilih dengan visi misinya serta untuk membangun kontrak politik dengan masyarakat pemilih sekuat-kuatnya. Memanfaatkan waktu sebaik-baiknya untuk lebih banyak bertemu langsung dengan masyarakat pemilih dalam melakukan evaluasi terhadap kemajuan daerah serta membicarakan masa depan masyarakat. Masa kampanye adalah momentum bagi seluruh pasangan calon (baik petahana atau bukan) untuk membangun kontrak politik dengan masyarakat secara berkeadilan. Dengan demikian, demokrasi substansial di level lokal dapat terus menerus dikembangkan.
- Terdapat kisah Gubernur Umar bin Abdul Aziz, Khalifah Bani Umayyah, seorang cicit dari Umar bin Khattab, salah satu Khulafaur Rasyidin. Pada saat Khalifah Umar bin Abdul Aziz sedang menyelesaikan tugas-tugas pemerintahannya, seseorang masuk ruangan kerjanya dan hendak membicarakan sesuatu. Khalifah Umar bertanya “Untuk urusan apa Anda datang ke sini, urusan negara atau pribadi?”. “Urusan pribadi, wahai Khalifah,” jawab orang tersebut.

- Tiba-tiba Khalifah Umar mematikan lampu penerang di atas mejanya dan seketika suasana menjadi gelap. “Kenapa Khalifah memadamkan lampu itu?” tanya orang tersebut merasa heran. Khalifah Umar menjelaskan “Wahai Sahabatku, lampu yang sedang saya pakai bekerja ini milik negara dan menjadi fasilitas pemerintah. Minyak yang digunakan juga dibeli dengan uang pajak yang dibayar rakyat. Sementara perkara yang akan kita bahas adalah persoalan pribadi”.
- Salah satu pesan dari penggalan kisah di atas adalah memisahkan dengan jelas antara kepentingan pribadi dalam pencalonan dengan pemanfaatan fasilitas publik sebagai pejabat daerah.

3. Prof. Dr. H. Syaiful Bakhri, S.H., M.H.

- Hampir dua puluh tahun reformasi bergulir, kehidupan demokrasi di Indonesia selalu mengalami pasang dan surut. Euforia demokrasi di negara ini di satu sisi menghadirkan kebijakan-kebijakan yang lebih dekat dengan rakyat melalui sistem otonomi daerah namun sekaligus menghadirkan kasus-kasus memilukan soal korupsi yang dilakukan kepala daerah akibat kekuasaan besar yang dimilikinya dan juga kasus penyalahgunaan kekuasaan lainnya.
- Sudah menjadi adagium umum dari Lord Acton bahwa kekuasaan cenderung korup dan semakin absolut kekuasaan yang dimiliki maka semakin mutlaklah potensi korup yang timbul. Dengan demikian, kekuasaan perlu dibatasi agar tidak disalahgunakan oleh pemegangnya. Hal ini berlaku tidak hanya dalam tata kelola pemerintahan, tetapi juga dalam menyoal pemilihan kepala daerah yang diikuti oleh calon petahana (*incumbent*).
- Salah satu cara untuk mengekang penyalahgunaan kekuasaan tersebut adalah dengan adanya aturan cuti petahana. Pasal 70 UU 10/2016 tentang pemilihan gubernur, bupati, dan walikota mewajibkan petahana yang mengikuti pemilihan kepala daerah untuk mengambil cuti di luar tanggungan negara selama kampanye. Ketentuan ini sedikit lebih ringan dari amanat UU 12/2008 tentang pemerintahan daerah yang bahkan mewajibkan calon petahana untuk mundur dari masa jabatannya.
- Alasan UU 10/2016 pun sebenarnya baik, untuk menghindarkan calon petahana dari potensi penyalahgunaan kekuasaan selama masa kampanye berlangsung. Apalagi, tidak sedikit kasus yang terjadi dimana calon petahana mengerahkan PNS dan menyelewengkan anggaran dan fasilitas demi

memenangkan pemilihan kepala daerah. Maka, dengan adanya kewajiban untuk cuti selama masa kampanye tidak hanya bermanfaat bagi jaminan terselenggaranya pemilihan kepala daerah yang jujur dan adil, tetapi juga bagi kelangsungan demokrasi yang sehat.

- Apabila calon petahana tidak cuti selama masa kampanye, dapat dibayangkan berapa besar potensi penyelewengan yang mungkin timbul. Apalagi, misalnya, jika lawan yang dihadapinya entah sebagai sesama calon kepala daerah atau wakil kepala daerah adalah bawahannya yang masih duduk dalam jajaran pemerintahan daerah. Rivalitas yang hadir bisa menjadi tidak sehat, bisa terjadi pergeseran jabatan rival, penggantian posisi, atau bahkan mutasi dan demosi bagi rival yang sama-sama mengikuti pemilihan kepala daerah. Dengan adanya kewajiban cuti, hal ini dapat dihindari.
- Melihat UU 10/2016, maka cuti dalam masa kampanye bukanlah hak yang diberikan kepada calon petahana melainkan justru adalah suatu kewajiban. Bahwa salah satu tahapan pemilihan kepala daerah yang tidak dapat tidak harus ada adalah pelaksanaan kampanye. Kampanye sendiri merupakan salah satu bentuk pendidikan politik kepada rakyat berdasarkan Pasal 63 UU 11/2016. Artinya, jika ada calon kepala daerah yang tidak mengikuti kampanye, sama saja dengan tidak berpartisipasi dalam pendidikan politik bagi rakyat.
- Mengingat kampanye merupakan sebuah kewajiban, maka aturan mengenai cuti bagi calon petahana tidak bisa tidak, juga merupakan sebuah kewajiban yang harus dilakukan oleh petahana sebagai konsekuensi mengikuti kampanye. Kita perlu mengingat bahwa kehadiran kewajiban cuti bagi petahana bukanlah demi alasan mengganjal satu atau dua orang tertentu saja. Namun ditujukan untuk kepentingan yang lebih luas lagi, yaitu demi pembangunan demokrasi yang sehat.
- Aturan hukum tidak boleh dibuat dan dilaksanakan hanya karena rasa suka orang per orang yang mengikutinya. Menurut A.V. Dicey, kedudukan yang sama di dalam hukum merupakan salah satu pilar demokrasi yang didasarkan pada konsep *rule of law*. Jika dalam pelaksanaan demokrasi, kita telah abai dalam meletakkan *equality before the law*, maka proses demokrasi apa yang kita harapkan akan terjadi? Dan, pemimpin seperti apa yang akan kita dapatkan dengan proses demokrasi yang cacat seperti itu?

- Oleh karena itu, soal cuti petahana sudah bukan lagi isu yang harus diperdebatkan untuk pembangunan demokrasi Indonesia ke depan. Tidak ada pilihan bagi calon petahana untuk tidak mengambil cuti. Apalagi, belajar dari putusan Mahkamah Konstitusi yang cukup bijak untuk memberikan kewajiban cuti bagi calon petahana, kini saatnya konsistensi Mahkamah Konstitusi diuji.
- Apapun pilihan yang diambil, akan ada sisi baik dan buruknya. Seperti kata Mencius, "*Evil exists to glorify the good. Evil is negative good. It is a relative term. Evil can be transmuted into good. What is evil to one at one time, becomes good at another time to somebody else*". Bisa saja, jika aturan cuti petahana ini dianulir akan berdampak baik bagi satu atau dua orang saat ini namun tidak ada jaminan hal itu akan membawa akibat positif bagi keseluruhan bangsa ini di masa mendatang.
- Dalam prakteknya, korupsi Pemilu terdiri atas tiga bentuk. Pertama, penerimaan dana kampanye yang berasal dari sumber-sumber yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan maupun yang secara universal merupakan sesuatu yang secara nyata-nyata dianggap tidak boleh, karena menciptakan hubungan koruptif antara yang disumbang dan donatur. Keuntungan yang diperoleh penyumbang terselubung tidak dipetik pada saat pemilu. "Investasi" yang mereka keluarkan untuk menyumbang partai maupun kandidat akan dipanen pada saat peserta Pemilu yang didukung memenangi pertarungan. Bentuknya yang paling nyata adalah favoritisme, tempat konsesi, kontrak-kontrak pemerintah, maupun keistimewaan kebijakan publik akan berpihak kepada para penyumbang gelap.
- Disebut penyumbang gelap karena peserta pemilu biasanya enggan atau sengaja menutup-nutupi dari mana asal-usul sumbangan kampanye itu diperoleh. Meskipun ada kewajiban dalam pencatatan dan pertanggungjawaban dana kampanye, hal yang biasa dilakukan adalah melakukan manipulasi laporan dana kampanye. Nama-nama penyumbang yang sebenarnya tidak akan muncul dalam laporan. Tiadanya sanksi yang berat menyuburkan praktik semacam ini. Jangan heran jika kelak, dalam laporan dana kampanye peserta Pemilu, kita mendapati nama penyumbang fiktif.

- Kedua, penyalahgunaan fasilitas negara dan jabatan untuk keperluan atau tujuan kampanye (*abuse of power*). Catatan pemilu di negara mana pun, baik yang demokratis maupun yang belum, menjelaskan bahwa penyalahgunaan jabatan merupakan hal yang kerap terjadi pada saat Pemilu. Pembedanya adalah pada aturan main yang ketat atau longgar.
- Bentuk penyalahgunaan jabatan bisa macam-macam, mulai yang paling sederhana sampai ke kategori korupsi menurut UU Tindak Pidana Korupsi. Misalnya, menggunakan kendaraan dinas untuk keperluan kampanye, mengerahkan pegawai negeri sipil atau bawahan (camat, lurah, pamong desa) untuk mendukung peserta Pemilu tertentu, menyusun program populis seperti pembagian uang tunai kepada kelompok masyarakat tertentu pada menjelang dan saat kampanye hingga penggunaan dana APBD/APBN untuk pembiayaan kampanye. Contoh konkret yang terakhir ini dapat dilihat dalam kasus korupsi Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) yang menyeret Rohmin Dahuri sebagai terpidana.
- Ketiga, pembelian suara (*money politics*). Jika dikaitkan dengan isu dana kampanye, politik uang adalah bentuk ilegal dari pengeluaran dana kampanye. Artinya, dana kampanye peserta pemilu digunakan untuk kepentingan membeli suara pemilih maupun mempengaruhi penyelenggara Pemilu untuk memanipulasi hasil pemilu, sesuatu yang sangat dilarang oleh UU Pemilu.
- Sebenarnya, dalam kaitannya dengan proses pemilihan pejabat publik, politik uang bukan hanya terjadi pada saat kampanye maupun pada saat hari pencoblosan suara yang dilakukan oleh peserta pemilu kepada pemilih. Politik uang dalam kasus ini adalah praktek penyipuan dalam level yang paling bawah.
- Ketiga tingkatan politik uang ini sama berbahayanya. Pada saat kampanye dan hari pencoblosan, politik uang bisa mempengaruhi perilaku pemilih. Politik uang juga bisa mempengaruhi netralitas penyelenggara pemilu. Hasil pemilu menjadi tidak kredibel dan cacat karena potensi manipulasi hasil suara. Jika suara bisa dibeli dan hasil penghitungan suara bisa diutak-atik sesuai dengan pesanan, tentu prosedur demokrasi tidak akan dapat melahirkan pemerintahan yang bersih.

- Oleh karena itu pengaturan perihal keharusan cuti petahana disaat menjalani kampanye adalah keharusan yang memang diperuntukkan untuk meminimalisir potensi korupsi yang sudah menyeruak dalam proses Pemilu dan oleh karenanya permohonan pembatalan ketentuan mengenai hal tersebut menurut ahli tidak beralasan hukum.

[2.6] Menimbang bahwa Mahkamah telah menerima kesimpulan yang disampaikan oleh Pemohon dan Pihak Terkait masing-masing diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 27 Oktober 2016, yang pada pokoknya para pihak tetap pada pendiriannya;

[2.7] 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

Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) dan 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 disebut UU MK), serta Pasal 29 ayat (1) huruf a UU 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 konstitusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar;

[3.2] Menimbang bahwa permohonan Pemohon adalah untuk menguji konstitusionalitas norma Pasal 70 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898, selanjutnya disebut UU 10/2016), sehingga Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjasarannya, 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. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;

[3.4] Menimbang pula 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 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-tidaknya 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;

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan uraian sebagaimana tersebut pada paragraf [3.3] dan [3.4] di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon sebagai berikut:

[3.6] Menimbang bahwa pada pokoknya Pemohon mendalilkan sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang sedang menjabat sebagai Gubernur Provinsi DKI Jakarta. Pemohon mendalilkan bahwa hak konstitusionalnya untuk mendapatkan perlakuan yang sama di hadapan hukum, serta hak konstitusionalnya sebagai Gubernur untuk menjabat secara penuh selama lima tahun, sebagaimana dilindungi oleh Pasal 18 ayat (4), Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945, telah dirugikan oleh ketentuan yang dimohonkan pengujian, yaitu ketentuan yang mewajibkan Pemohon untuk mengambil cuti pada masa kampanye pemilihan kepala daerah serentak 2017.

[3.7] Menimbang bahwa kedudukan Pemohon dalam kapasitasnya sebagai perseorangan warga negara yang menjabat sebagai Gubernur Provinsi DKI Jakarta telah dibuktikan dengan identitas diri berupa fotokopi kartu tanda

penduduk (KTP) dan **bukti P-8** berupa Petikan Keputusan Presiden Nomor 130/P Tahun 2014 tentang Pengesahan Pemberhentian Wakil Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Masa Jabatan Tahun 2012-2017 dan Pengesahan Pengangkatan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sisa Masa Jabatan Tahun 2012-2017, bertanggal 18 November 2014; dan dari Surat Kementerian Sekretariat Negara Nomor B-983/Kemensetneg/D-2/KN.00.00/11/2014, bertanggal 18 November 2014, perihal Keputusan Presiden RI Nomor 130/P Tahun 2014, yang ditujukan kepada Basuki Tjahaja Purnama.

Bahwa Pasal 70 ayat (3) huruf a UU 10/2016 yang dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya oleh Pemohon, menurut Mahkamah memiliki hubungan sebab akibat (*causal verband*) dengan timbulnya kerugian konstitusional bagi Pemohon, yaitu kerugian berupa diperlakukannya Pemohon sebagai warga negara secara tidak sama di hadapan hukum, serta kerugian berupa berkurangnya masa jabatan Pemohon sebagai Gubernur karena diwajibkan cuti untuk melaksanakan kampanye. Kerugian konstitusional demikian memiliki kemungkinan untuk tidak lagi terjadi seandainya Mahkamah mengabulkan permohonan Pemohon yaitu menyatakan Pasal 70 ayat (3) huruf a UU 10/2016 bertentangan dengan UUD 1945.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, Mahkamah menilai Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*.

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

Pokok Permohonan

[3.9] Menimbang bahwa Pemohon mengajukan permohonan agar Pasal 70 ayat (3) huruf a UU 10/2016 yang menyatakan, “(3) Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan: a. menjalani cuti di luar tanggungan negara,” dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, yaitu:

- Pasal 18 ayat (4) : “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”;
- Pasal 27 ayat (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) : “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”;
- Pasal 28D ayat (3) : “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”.

[3.10] Menimbang bahwa pada pokoknya Pemohon mendalilkan dirugikan oleh ketentuan Pasal 70 ayat (3) huruf a UU 10/2016, karena ketentuan tersebut mewajibkan Pemohon sebagai Gubernur Provinsi DKI Jakarta yang mencalonkan kembali pada Pemilihan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Tahun 2017, untuk cuti selama masa kampanye. Kewajiban cuti demikian menurut Pemohon mengakibatkan Pemohon sebagai Gubernur dikurangi haknya untuk bekerja menuntaskan amanat rakyat hasil pemilihan langsung, yaitu memastikan program unggulan DKI Jakarta terlaksana antara lain terkait aspek penganggaran yang prosesnya berlangsung selama masa kampanye.

Kewajiban cuti bagi petahana menurut Pemohon juga menimbulkan potensi masalah akibat tidak jelasnya ketentuan mengenai siapa pihak yang harus bertanggung jawab atas pelaksanaan kewenangan Pelaksana Tugas (Plt) Gubernur terutama kewenangan menandatangani Perda APBD, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota (Permendagri 74/2016). Menurut Pemohon, kerugian konstitusional demikian tidak akan terjadi apabila ketentuan cuti selama masa kampanye yang diatur Pasal 70 ayat (3) huruf a UU 10/2016 ditafsirkan sebagai bersifat opsional atau pilihan untuk mengikuti atau tidak mengikuti kampanye.

[3.11] Menimbang bahwa masalah utama yang harus dijawab oleh Mahkamah adalah mengenai konstitusionalitas ketentuan yang mewajibkan cuti bagi petahana

yang akan mencalonkan diri sebagai kepala daerah pada pemilihan umum berikutnya di daerah yang sama. Selanjutnya, permasalahan konstitusional demikian dikaitkan dengan pertanggungjawaban petahana atas pelaksanaan tugas dan kewenangan kepala daerah, dalam hal ini Gubernur Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta, oleh Plt Gubernur.

[3.11.1] Bahwa Pasal 70 ayat (3) huruf a yang dimohonkan pengujian oleh Pemohon adalah ketentuan yang dirumuskan di dalam UU 10/2016. Konsiderans “Mengingat” UU 10/2016 pada angka 1 menyebut antara lain Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 sebagai salah satu dasar hukumnya. Pasal 18 ayat (4) tersebut berada di dalam Bab VI Pemerintahan Daerah. Dengan demikian berarti pemilihan kepala daerah tunduk pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 sehingga pengaturan pemilihan kepala daerah dapat saja tidak sama dengan pengaturan pemilihan umum untuk anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta DPRD.

[3.11.2] Bahwa Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyatakan, “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*”. Lebih lanjut Pasal 18 yang terdiri dari tujuh ayat, serta Bab VI secara keseluruhan yang terdiri atas tiga pasal, yaitu Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B tidak mengatur mengenai cuti bagi petahana yang mencalonkan lagi pada pemilihan kepala daerah berikutnya.

[3.12] Menimbang bahwa dalam kaitannya dengan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang mengatur pemilihan kepala pemerintah daerah dilakukan secara demokratis, Mahkamah pernah mempertimbangkan dalam Putusan Nomor 072-073/PUU-II/2004 mengenai Pengujian UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, bertanggal 22 Maret 2005, bahwa pemilihan secara demokratis dapat dimaknai sebagai pemilihan langsung maupun pemilihan tidak langsung. Tentu saja dengan syarat ketat bahwa kedua bentuk pemilihan tersebut, serta semua varian di antara keduanya, termasuk tata cara/teknis pelaksanaannya, harus sesuai dengan prinsip-prinsip atau asas-asas demokrasi yang merujuk pada asas-asas Pemilu pada umumnya. Dengan kata lain ketika pembentuk undang-undang memutuskan kepala daerah dipilih secara langsung pun, menurut Mahkamah tetap melekat kewajiban agar pemilihan demikian dilaksanakan secara demokratis. Salah satu syarat pemilihan kepala daerah yang demokratis menurut Mahkamah adalah adanya kesetaraan antarpeserta atau kontestan pemilihan kepala daerah.

[3.13] Menimbang bahwa kesetaraan antarpeserta atau antarkontestan tentu tidak dimaknai harus setara dalam semua hal, karena masing-masing kontestan Pilkada memang memiliki latar belakang yang berbeda-beda dalam hal ekonomi, sosial, pendidikan, dan sebagainya. Negara tidak boleh memaksakan semua kontestan untuk setara dalam semua bidang, melainkan justru harus menghargai perbedaan-perbedaan demikian. Hal yang dapat negara lakukan untuk mendudukan para kontestan dalam posisi yang setara adalah dalam konteks melepaskan semua bentuk relasi antara negara dengan para kontestan jika relasi demikian dapat berakibat diuntungkannya kontestan tertentu.

Dengan kata lain, rumusan norma dalam Undang-Undang haruslah mencerminkan netralitas negara terhadap para kontestan atau kandidat dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Netralitas negara di hadapan semua kontestan pemilihan kepala daerah, menurut Mahkamah merupakan salah satu bentuk pelaksanaan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*".

Dalam hubungannya dengan perkara *a quo*, negara tidak dapat melarang warga negara untuk menjadi kepala daerah, termasuk di dalamnya hak seorang kepala daerah atau mantan kepala daerah mencalonkan diri kembali menjadi kepala daerah untuk kedua kalinya. Seiring dengan hak warga negara untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah, terutama bagi petahana, penting bagi Mahkamah untuk menegaskan bahwa dalam batas penalaran yang wajar fasilitas yang melekat pada jabatannya harus dilepaskan dari petahana yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah. Hal demikian menurut Mahkamah adalah wujud netralitas negara atau Pemerintah dalam kontestasi kepala daerah.

Namun tentu saja melepaskan fasilitas negara ini tidak dalam konteks bahwa kepala daerah yang hendak mencalonkan diri pada pemilihan kepala daerah berikutnya (petahana) harus mundur atau melepaskan jabatannya terlebih dulu (vide Putusan Nomor 17/PUU-VI/2008, bertanggal 4 Agustus 2008). Melepaskan fasilitas negara sebagai bentuk netralitas tersebut menurut Mahkamah, dalam perkara *a quo*, sudah cukup ketika diwujudkan dalam bentuk kewajiban cuti bagi petahana.

[3.14] Menimbang bahwa Mahkamah tidak setuju dengan pendapat yang menyatakan petahana yang tidak cuti sudah pasti akan menyalahgunakan jabatan dan/atau kekuasaannya sebagai kepala daerah untuk memenangkan dirinya dalam pemilihan kepala daerah yang akan dia ikuti. Meskipun kasus penyelewengan jabatan demikian memang banyak terjadi, namun menurut Mahkamah, hukum tidak boleh melakukan generalisasi dengan berasumsi semua petahana pasti akan menyelewengkan jabatan hanya karena ada petahana lain yang menyelewengkan jabatannya. Tetapi di sisi lain hukum juga tidak boleh menutup mata pada adanya kasus-kasus penyelewengan jabatan oleh petahana dalam pemilihan kepala daerah. Hukum tidak hanya mengatur hal-hal yang telah atau sedang terjadi, namun harus juga dimanfaatkan untuk mengatur hal-hal yang mungkin dapat terjadi, setidaknya sebagai bentuk antisipasi agar tidak timbul kerugian bagi masyarakat.

Menurut Mahkamah, adanya norma hukum yang tegas memisahkan antara seorang kepala daerah yang sedang menjabat dengan seorang kepala daerah yang sedang cuti (petahana) dimaksudkan untuk memberikan kesetaraan perlakuan antara calon yang merupakan petahana dan calon yang bukan petahana, terutama adanya kekhawatiran penyalahgunaan pengaruh dan fasilitas yang melekat pada jabatan calon yang merupakan petahana.

[3.15] Menimbang bahwa ketentuan Pasal 70 ayat (3) huruf a UU 10/2016 mengenai kewajiban cuti selama kampanye bagi petahana, menurut Mahkamah harus dipahami lebih sebagai bentuk antisipasi pembentuk undang-undang agar tidak ada penyalahgunaan jabatan kepala daerah oleh petahana dibanding sebagai upaya mengurangi masa jabatan kepala daerah. Kedua hal demikian memang saling bertentangan, yaitu cuti kepala daerah akan menjauhkan risiko penyalahgunaan jabatan petahana namun berakibat berkurangnya masa jabatan kepala daerah, sementara jika tidak diwajibkan cuti maka petahana akan terlindungi haknya untuk menjabat secara penuh/utuh namun membuka potensi penyalahgunaan jabatan yang berakibat ketidaksetaraan antarkontestan dalam pemilihan kepala daerah, mencederai netralitas negara, serta pada akhirnya merugikan pihak lain baik sesama kontestan maupun masyarakat pemilih yang berhak menikmati pemilihan kepala daerah yang berkualitas.

[3.16] Menimbang bahwa suatu norma hukum, sebaik dan seideal apapun dirumuskan dalam berbagai Undang-Undang, menurut Mahkamah tetap sulit menjamin perilaku manusia akan bersesuaian dengan tujuan Undang-Undang, terutama karena masyarakat bersifat dinamis dan terus berkembang seturut perkembangan ilmu dan teknologi, sementara hukum relatif statis. Untuk itu Mahkamah meyakini bahwa hukum harus selalu memperbarui diri dan didesain futuristik (visioner) sebagai sarana untuk mengkondisikan terciptanya masyarakat yang ideal sesuai dengan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.

Di sisi lain, kewajiban cuti bagi petahana sebagaimana diatur dalam Pasal 70 ayat (3) huruf a UU 10/2016 tersebut harus pula menjadi perhatian, terutama bagi pembentuk undang-undang, agar potensi kerugian hak petahana sebagai kepala daerah dapat diminimalisir terutama ketika kewajiban cuti bersinggungan dengan tahap-tahap penting program kerja kepala daerah bersangkutan. Selain itu juga harus menjadi pemahaman semua pihak bahwa seorang kepala daerah ketika memulai jabatannya hingga lima tahun ke depan, tidaklah berarti sejak awal menjabat hingga akhir jabatan hanya menjalankan kebijakan yang disusunnya sendiri. Seorang kepala daerah pada tahun pertama jabatannya akan meneruskan berbagai kebijakan kepala daerah sebelumnya, antara lain terkait APBD.

[3.17] Menimbang bahwa hal mengenai pertanggungjawaban kepala daerah juga harus menjadi perhatian pembentuk undang-undang, seharusnya program yang tidak terlaksana atau terhambat karena menjalani masa cuti secara rasional bukanlah menjadi tanggung jawab petahana. Oleh karena itu, segala bentuk pertanggungjawaban program yang tidak terlaksana selama menjalani masa cuti tidak boleh dibebankan kepada petahana. Mahkamah penting menegaskan hal tersebut untuk menghindari kemungkinan terganggunya pelaksanaan program pada masa cuti dijadikan alasan untuk menyerang bahkan mendeligitimasi calon kepala daerah petahana.

[3.18] Menimbang bahwa kendatipun cuti dalam masa kampanye bagi petahana menurut Mahkamah tidak bertentangan dengan UUD 1945, namun demikian dengan pengaturan yang ada saat ini, seorang petahana yang mencalonkan diri kembali sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah maka terdapat rentang

waktu 4 (empat) sampai dengan 6 (enam) bulan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah harus diisi oleh Pelaksana Tugas (Plt) kepala daerah akibat ditinggalkan cuti. Apabila hal demikian dikaitkan dengan rencana pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak untuk seluruh Indonesia maka pengaturan cuti pada masa kampanye tersebut akan mengakibatkan semua kepala daerah yang mencalonkan diri kembali sebagai kepala daerah, jabatannya akan diisi oleh Plt Kepala Daerah. Artinya akan terdapat banyak sekali jabatan gubernur, bupati, dan walikota yang dilaksanakan oleh Plt. Jika Plt Gubernur misalnya diambil dari pejabat eselon I di Kementerian Dalam Negeri berarti harus disediakan 34 pejabat eselon I untuk menjadi Plt Gubernur selama 4 sampai 6 bulan. Dalam batas penalaran yang wajar, selama menjadi Plt Gubernur, pejabat yang ditunjuk menjadi Plt tersebut tidak akan mampu menjalankan tugasnya secara optimal karena harus berbagi fokus dengan jabatan definitifnya di Kementerian Dalam Negeri. Demikian pula yang akan terjadi di tingkat kabupaten/kota. Keadaan demikian sudah pasti berdampak pada jalannya pemerintahan sehari-hari, baik di Pusat maupun di Daerah. Apabila dikembalikan kepada tujuan dimasukkannya ketentuan cuti *a quo*, yaitu mencegah calon kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah petahana menyalahgunakan fasilitas yang melekat pada jabatannya, maka sesungguhnya yang dibutuhkan adalah bagaimana merumuskan pengaturan mengenai pengawasan untuk mencegah penyalahgunaan itu. Ketentuan tentang cuti hanyalah salah satu dari mekanisme dimaksud. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, walaupun pengaturan tentang cuti merupakan *legal policy* pembentuk undang-undang, untuk kebutuhan pengaturan ke depan pembentuk undang-undang perlu secara sungguh-sungguh menimbang kembali pengaturan mengenai cuti pada masa kampanye bagi petahana.

[3.19] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, Mahkamah berpendapat, permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum. Pasal 70 ayat (3) huruf a UU 10/2016 yang mewajibkan cuti di luar tanggungan negara bagi petahana selama masa kampanye tidak bertentangan dengan UUD 1945.

4. KONKLUSI

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

- [4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2] Pemohon mempunyai kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Permohonan 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 Pemohon untuk seluruhnya.

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman, selaku Ketua merangkap Anggota, I Dewa Gede Palguna, Aswanto, Suhartoyo, Wahiduddin Adams, Maria Farida Indrati, Manahan MP Sitompul, dan Saldi Isra, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Senin, tanggal tujuh belas, bulan Juli, tahun dua ribu tujuh belas**, dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum **pada hari Rabu, tanggal sembilan belas, bulan Juli, tahun dua ribu tujuh belas**, selesai diucapkan pada **pukul 11.18 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Arief Hidayat, selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, I Dewa Gede Palguna, Aswanto, Suhartoyo, Wahiduddin Adams, Maria Farida Indrati, Manahan MP Sitompul, dan Saldi Isra, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi

oleh Mardian Wibowo sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh Presiden atau yang mewakilinya, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakilinya, dan Pihak Terkait/kuasanya, tanpa dihadiri Pemohon/Kuasanya.

KETUA,

ttd.

Arief Hidayat

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

ttd.

Anwar Usman

I Dewa Gede Palguna

ttd.

ttd.

Aswanto

Suhartoyo

ttd.

ttd.

Wahiduddin Adams

Maria Farida Indrati

ttd.

ttd.

Manahan MP Sitompul

Saldi Isra

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Mardian Wibowo