



SALINAN

PUTUSAN
Nomor 45/PUU-XV/2017

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 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 : **Abdul Wahid, S.Pd.I**
Pekerjaan : Anggota DPRD Provinsi Riau Periode 2014-2019
Alamat : Jalan Rawa Wiri Nomor 8, Kelurahan Tangkerang Labuai, Kecamatan Bukit Raya, Kota Pekanbaru, Provinsi Riau

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 17 Juli 2017 memberi kuasa kepada **Dr. A. Muhammad Asrun, S.H.,M.H., Ai Latifah Fardiyah, S.H., dan Vivi Ayunita Kusumandari, S.H.**, advokat yang berkedudukan di **Dr. Muhammad Asrun and Partners (MAP) Law Firm**, beralamat di Menteng Square Tower A Nomor Ar-03, Jalan Matraman Kav 30E, Jakarta Pusat, bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

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

[1.2] Membaca permohonan para Pemohon;
Mendengar keterangan para Pemohon;
Memeriksa bukti-bukti para Pemohon;

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan dengan surat permohonan bertanggal 24 Juli 2017, yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada hari Senin tanggal 24 Juli 2017 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 86/PAN.MK/2017 dan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 45/PUU-XV/2017 pada tanggal 27 Juli 2017, yang telah diperbaiki dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 15 Agustus 2017, yang pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

I. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

1.1. Bahwa ketentuan Pasal 24 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan: *“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”*;

1.2. Bahwa selanjutnya ketentuan Pasal 24C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan: *“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum”*

1.3. Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi [selanjutnya disebut UU 24/2003, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi [selanjutnya disebut UU 8/2011, maka salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) adalah menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.

1.4. Bahwa berdasarkan ketentuan di atas, Mahkamah mempunyai hak atau kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang (UU) terhadap

Undang-Undang Dasar (UUD). Kewenangan serupa ditegaskan di dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf a UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, serta ketentuan Pasal 29 ayat (1) huruf a UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menyebutkan bahwa salah satu kewenangan konstitusional MK adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar.

1.5. Bahwa selanjutnya kewenangan Mahkamah Konstitusi juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu berdasarkan Pasal 9 ayat (1) menyatakan bahwa “Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.”

1.6. Bahwa berdasarkan kewenangan Mahkamah sebagaimana diuraikan di atas, apabila ada warga negara atau sejumlah warga negara atau badan hukum/badan hukum privat yang menganggap hak konstitusionalnya dirugikan sebagai akibat pemberlakuan materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan UUD 1945, Mahkamah berwenang menyatakan materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang tersebut “tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat” sebagaimana diatur dalam Pasal 57 ayat (1) UU 8/2011.

1.7. Bahwa berkenaan dengan uraian tersebut di atas, maka Mahkamah berhak dan berwenang untuk melakukan pengujian konstitusionalitas Pasal 7 ayat (2) huruf s UU 10/2016 terhadap UUD 1945.

II. KEDUDUKAN HUKUM DAN KERUGIAN KONSTITUSIONAL PEMOHON

II.1. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU 24/2003 sebagaimana diubah dengan UU 8/2011 *juncto* Pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang dinyatakan 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;
- d. lembaga negara.

II.2. Bahwa di dalam penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK dinyatakan bahwa *"Yang dimaksud dengan hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945"*

II.3. Bahwa berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang hadir berikutnya, Mahkamah Konstitusi telah menentukan 5 syarat mengenai kerugian konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK, yakni sebagai berikut:

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

II.4. Bahwa selain lima syarat untuk menjadi Pemohon dalam perkara pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, yang ditentukan di dalam Putusan Mahkamah Nomor 022/PUU-XII/2014, disebutkan bahwa *"warga masyarakat pembayar pajak (tax payers) dipandang memiliki kepentingan sesuai dengan Pasal 51 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Hal ini sesuai dengan adagium "no taxation without participation" dan sebaliknya "no participation without tax". Ditegaskan*

Mahkamah bahwa “*setiap warga negara pembayar pajak mempunyai hak konstitusional untuk mempersoalkan setiap Undang-Undang*”.

II.5. Pemohon, Abdul Wahid, saat ini menjabat sebagai anggota DPRD Provinsi Riau dari Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) Periode 2014-2019. Pemohon merencanakan untuk maju dalam Pemilihan Gubernur Provinsi Riau Tahun 2018. Terkait dengan rencana tersebut, Pemohon menemukan fakta bahwa hak politiknya untuk ikut serta sebagai Calon Gubernur dalam Pemilihan Gubernur Riau Tahun 2018 terhalangi dengan adanya ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf s UU Nomor 10 Tahun 2016, sehingga berpotensi mengalami kerugian konstitusional bila ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf s tetap memiliki kekuatan hukum mengikat, karena itu menempuh jalan mengajukan uji materi peraturan *a quo* ke Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Bahwa dalam Pemilihan Gubernur-dan Wakil Gubernur tidak ditemukan ketentuan syarat mengundurkan diri bagi Calon Gubernur petahana, yang berbeda dengan pengaturan syarat mengundurkan diri bagi anggota legislatif bilamana hendak mengikuti pemilihan kepala daerah. Dengan fakta hukum *a quo*, maka Pemohon merasa adanya perlakuan berbeda terhadap syarat administratif untuk mengikuti Pemilihan Gubernur Riau Tahun 2017.

Berdasarkan fakta-fakta tersebut, maka Pemohon merasa hak politiknya yang dijamin dalam UUD 1945, terutama Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28 ayat (1), dihalangi dengan adanya ketentuan syarat mengundurkan diri sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (2) huruf s UU Nomor 10 Tahun 2016.

II.6. Bahwa Pemohon memahami memiliki hak konstitusional yang telah diatur, dijamin dan dilindungi oleh UUD 1945, khususnya Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menyatakan: “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.*”

II.7. Bahwa hak konstitusional Pemohon yang dimiliki Pemohon, dijamin dan dilindungi oleh UUD 1945 telah dilanggar dan dirugikan dengan berlakunya ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf s UU 10/2016 yang mengatur sebagai berikut:

Pasal 7 ayat (2) huruf s UU 10/2016 menyatakan:

“Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

.....
s. menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat, senggota Dewan Perwakilan Daerah dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta pemilihan;

II.8. Bahwa berdasarkan Pasal 76 ayat (4) UU 17/2017 tentang MD3 menyatakan: *“Masa jabatan anggota DPR adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah/janji.”* Selanjutnya, Pasal 252 ayat (5) menyatakan *“ Masa jabatan anggota DPD adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPD yang baru mengucapkan sumpah/janji.”* Lebih lanjut, Pasal 318 ayat (4) menyatakan *“ Masa jabatan anggota DPRD Provinsi adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPRD Provinsi yang baru mengucapkan sumpah/janji.”* Kemudian Pasal 367 ayat (4) juga menyatakan: *“Masa jabatan anggota DPRD Kabupaen/Kota adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPRD Kabupaten/Kota yang baru mengucapkan sumpah/janji.”* Berdasarkan ketentuan tersebut, Pemohon seharusnya dapat menjalankan tugas dan/atau wewenang dan kewajibannya sampai dengan berakhirnya masa jabatannya yaitu selama 5 (lima) tahun.

II.9. Bahwa berlakunya Pasal 7 ayat (2) huruf s yang mensyaratkan adanya pernyataan secara tertulis pengunduran diri diantaranya sebaga anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta pemilihan, apabila hendak mencalonkan diri sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota atau Wakil Walikota, secara terang dan nyata telah merugikan Pemohon sebagai anggota DPRD yang hendak mencalonkan diri dalam pemilihan kepala daerah;

II.10. Bahwa berlakunya Pasal 7 ayat (2) huruf s menyebabkan terjadinya ketidakpastian hukum dan ketidakadilan bagi Pemohon. Pemohon harus kehilangan jabatan Anggota DPRD Provinsi Riau sebelum masa jabatannya berakhir pada tahun 2019.

II.11. Bahwa berkaitan dengan uraian permohonan *a quo*, para Pemohon memiliki hak-hak konstitusional sebagaimana yang diatur Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dan dirugikan dengan berlakunya pasal yang diujikan *a quo*. Dengan demikian, Pemohon dalam permohonan *a quo* pribadi perseorangan warga negara termasuk dalam kategori pihak yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian konstitusionalitas UU *a quo* terhadap UUD 1945 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU 24/2003.

III. DALIL-DALIL PERMOHONAN

III.1. Bahwa hak konstitusional Pemohon yang dimiliki Pemohon, dijamin dan dilindungi oleh UUD 1945 telah dilanggar dan dirugikan dengan berlakunya ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf s UU 10/2016 yang mengatur sebagai berikut:

“Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

s. menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat, senggota Dewan Perwakilan Daerah dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta pemilihan;

III.2. Bahwa menurut Pemohon ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf s UU 10/2016 bertentangan dengan UUD 1945, sebagai berikut:

a) Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyatakan:

“Negara Indonesia adalah negara hukum.”

b) Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 menyatakan:

“Segala warganegara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualian.”

c) Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menyatakan:

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

III.3. Bahwa berdasarkan Pasal 76 ayat (4) UU 17/2017 tentang MD3 menyatakan, "*Masa jabatan anggota DPR adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah/janji.*" Selanjutnya, Pasal 252 ayat (5) menyatakan "*Masa jabatan anggota DPD adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPD yang baru mengucapkan sumpah/janji.*" Lebih lanjut, Pasal 318 ayat (4) menyatakan, "*Masa jabatan anggota DPRD Provinsi adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPRD Provinsi yang baru mengucapkan sumpah/janji.*" Kemudian Pasal 367 ayat (4) juga menyatakan: "*Masa jabatan anggota DPRD Kabupaen/Kota adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPRD Kabupaten/Kota yang baru mengucapkan sumpah/janji.*" Berdasarkan ketentuan tersebut, Pemohon seharusnya dapat menjalankan tugas dan/atau wewenang dan kewajibannya sampai dengan berakhirnya masa jabatannya yaitu selama 5 (lima) tahun.

III.4. Bahwa berlakunya Pasal 7 ayat (2) huruf s yang mensyaratkan adanya pernyataan secara tertulis pengunduran diri diantaranya sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta pemilihan, apabila hendak mencalonkan diri sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota atau Wakil Walikota, secara terang dan nyata telah merugikan Pemohon sebagai anggota DPRD yang hendak mencalonkan diri dalam pemilihan kepala daerah;

III.5. Bahwa berlakunya Pasal 7 ayat (2) huruf s menyebabkan terjadinya ketidakpastian hukum dan ketidakadilan bagi Pemohon. Pemohon harus kehilangan jabatan Anggota DPRD Provinsi Riau sebelum masa jabatannya berakhir.

III.6. Bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung adalah perwujudan pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam suatu negara demokrasi untuk memilih pemimpin di daerah. Pada penyelenggaraan pemilihan tersebut diharapkan

III.7. Bahwa jabatan anggota legislatif merupakan jabatan politik yang diperoleh melalui proses pemilihan umum secara langsung oleh rakyat, sehingga pengunduran dirinya harus disebabkan alasan yang bersifat khusus. Sedangkan jabatan TNI, Polri, dan PNS adalah jabatan profesi yang sifatnya

profesional dan pilihan karier. TNI, Polri, dan PNS merupakan pelaksana kebijakan publik, pelayan publik, dan perekat persatuan bangsa yang harus bebas dari pengaruh semua golongan dan partai politik.

III.8. Bahwa keberadaan anggota DPR, DPD, dan DPRD bersifat kolektif kolegial sehingga bila yang bersangkutan maju dalam pilkada tidak akan mengganggu sistem besarnya. Berbeda dengan konteks pejabat yang berkedudukan sebagai TNI, Polri, dan PNS yang bekerja dan melaksanakan jabatan secara individual

III.9. Bahwa berlakunya aturan mengenai syarat mundur bagi anggota legislative berdampak pada minimnya peserta yang mengikuti kontestasi dalam pemilihan kepala daerah. Sebagaimana diketahui, pada beberapa daerah terjadi pemilihan dengan calon tunggal atau dimajukannya “calon boneka” dalam kontestasi pemilihan. Hal demikian tentunya mencerminkan adanya kemunduran dalam pelaksanaan demokrasi.

III.9. Bahwa terjadi kesetaraan bagi pejabat penyelenggara negara terkait persoalan pencalonan menjadi pejabat publik dikaitkan dengan syarat mundur dari jabatan, seperti seorang Gubernur tidak perlu mengundurkan diri bila hendak mencalonkan diri sebagai Presiden dan juga seorang Gubernur tidak perlu mengundurkan diri bila ingin maju kembali mencalonkan diri sebagai Gubernur dalam Pemilu Gubernur. Calon Gubernur *incumbent* cukup mengajukan cuti di luar tanggungan negara. Demikian pula seorang Kepala Daerah tidak perlu mengundurkan diri bila hendak mengikuti Pemilu Calon Anggota Legislatif. Ini lah bentuk ketidaksetaraan perlakuan hukum kepada pejabat publik.

III.11. Bahwa berdasarkan alasan-alasan tersebut, Pemohon menegaskan bahwa ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf s bertentangan dengan UUD 1945, dan juga telah merugikan hak konstitusional Pemohon sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

III.12. Bahwa dalam doktrin pembentukan suatu peraturan perundang-undangan sebagai keputusan politik dan keputusan hukum, maka setiap pembentukan perundang-undangan memiliki fungsi yang inheren dengan fungsi hukum itu sendiri, dan salah satu fungsinya di samping menjamin keadilan adalah terwujudnya kepastian hukum.

III.13. Kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*) merupakan asas penting dalam tindakan hukum (*rechtshandeling*) dan penegakan hukum (*handhaving, uitvoering*). Telah menjadi pengetahuan umum, bahwa peraturan perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum yang lebih tinggi daripada hukum kebiasaan, hukum adat, atau hukum yurisprudensi. Namun perlu diketahui, kepastian hukum peraturan perundang-undangan tidak semata-mata diletakkan pada bentuknya yang tertulis (*geschreven, written*). Untuk benar-benar menjamin kepastian hukum, peraturan perundang-undangan selain harus memenuhi syarat-syarat formal, harus memenuhi syarat-syarat lain yaitu:

- a) Jelas dalam perumusannya (*unambiguous*).
- b) Konsisten dalam perumusannya - baik secara intern maupun ekstern. Konsisten secara intern mengandung makna bahwa dalam pertautan perundang-undangan yang sama harus terpelihara hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa. Konsisten secara ekstern adalah adanya hubungan “harmonisasi” antara berbagai peraturan perundang-undangan.
- c) Penggunaan bahasa yang tepat dan mudah dimengerti. Bahasa peraturan perundang-undangan haruslah bahasa yang umum dipergunakan masyarakat. Tetapi ini tidak berarti bahasa hukum tidak penting. Bahasa hukum - baik dalam arti struktur, peristilahan, atau cara penulisan tertentu harus dipergunakan secara ajeg karena merupakan bagian dari upaya menjamin kepastian hukum. Melupakan syarat-syarat di atas, peraturan perundang-undangan mungkin menjadi lebih tidak pasti dibandingkan dengan hukum kebiasaan, hukum adat, atau hukum yurisprudensi.

III.14. Sebagai negara hukum, konstitusi negara ditegakkan pada posisi tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam konteks hierarki, tata hukum digambarkan sebagai sebuah piramida dengan konstitusi sebagai hukum tertinggi, dan peraturan yang berada di bawahnya merupakan penjabaran dari konstitusi itu. Pandangan ini bersifat struktural karena memosisikan konstitusi di puncak piramida. Sementara itu, pandangan kedua digagas Satjipto Raharjo, yang mengutip pendapat Hans Kelsen yang menyatakan bahwa, “*this regressus is terminated by highest, the basic norm...*” (rangkain pembentukan hukum diakhiri oleh norma dasar yang tertinggi).

Hierarki tata hukum digambarkan sebagai piramida terbalik, dengan konstitusi sebagai hukum tertinggi berada di dasar piramida. Pandangan ini lebih bersifat fungsional. Meskipun melihat dari perspektif yang berbeda, namun kedua pandangan ini memiliki benang merah yang sama bahwa pembentukan norma lebih rendah, ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi dan rangkaian pembentukan hukum ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi, yakni konstitusi. Artinya konstitusi merupakan norma abstrak yang perlu dijabarkan dan diuraikan dalam produk-produk hukum yang berada di bawahnya (*concretiserung process*).

Produk-produk hukum yang berada di bawah konstitusi tidak boleh bertentangan dengan konstitusi. Dalam upaya menjaga agar produk hukum yang berada di bawah konstitusi, maka terdapat kaidah-kaidah yang berfungsi untuk menjaga agar produk hukum yang dibuat memiliki koherensi, konsistensi, dan korespondensi serta tidak bertentangan dengan konstitusi baik dalam perspektif formil maupun materiel.

Keseluruhan produk hukum harus merupakan satu kesatuan yang harmonis (karena sinkron atau konsisten secara vertikal dan horizontal) baik dari aspek materiil yang meliputi asas hukum/ karena memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dan asas materi muatan), serta sesuai dengan asas hukum yang merupakan latar belakang/*alasan/ratio legis* dari pembentukan hukum, makna (baik makna yang tersurat maupun yang tersirat), hingga penggunaan peristilahannya; maupun dari aspek formil di mana cara penyusunannya harus sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Sebagai suatu sistem, hukum mempunyai banyak keterikatan dengan berbagai aspek bahkan sistem-sistem lain dalam masyarakat, Seringkali peraturan perundang-undangan yang dibentuk gagal memberikan kepastian hukum bagi masyarakat, yang pada akhirnya gagal menciptakan ketertiban hukum dalam masyarakat.

IV. PETITUM

Berdasarkan seluruh dalil-dalil yang diuraikan di atas dan bukti-bukti terlampir, serta keterangan para ahli yang akan didengar dalam pemeriksaan perkara, dengan ini para Pemohon mohon kepada Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi agar berkenan memberikan putusan sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 7 ayat (2) huruf s UU 10/2016 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai sebagai "*menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, apabila telah ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota*;
3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Atau apabila Majelis Hakim Konsititusi mempunyai pendapat lain mohon putusan seadil-adilnya.

[2.2] Menimbang bahwa untuk menguatkan dalilnya, para Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-4, sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi 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 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Identitas Pemohon berupa KTP;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Kartu Anggota DPRD Provinsi Riau atas nama Pemohon.

[2.3] 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), 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), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4358), Mahkamah berwenang, antara lain, mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945;

[3.2] Menimbang bahwa oleh karena permohonan Pemohon adalah permohonan untuk menguji konstiusionalitas norma Undang-Undang *in casu* UU Pasal 7 ayat (2) huruf s 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 (selanjutnya disebut UU 10/2016) terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasan, yang dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstiusionalnya 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 terlebih dahulu:

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

[3.4] Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya, telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

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

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan uraian pada paragraf [3.5] dan [3.6] di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon sebagai berikut:

[3.5.1] Bahwa Pemohon mendalilkan dalam permohonannya sebagai perseorangan warga negara Indonesia dan saat ini menjabat sebagai anggota DPRD Provinsi Riau Periode 2014-2019, yang akan mencalonkan diri dalam Pemilihan Gubernur Provinsi Riau Tahun 2018. Dalam kualifikasinya tersebut, Pemohon menganggap hak konstitusionalnya atas kesempatan yang sama dalam hukum dan pemerintahan serta hak untuk diperlakukan sama di hadapan hukum yang dijamin oleh Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 terhalangi dengan berlakunya Pasal 7 ayat (2) huruf s UU 10/2016 karena Pasal 7 ayat (2) huruf s UU 10/2016 menyatakan bahwa anggota DPR, anggota DPD, atau anggota DPRD yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah harus menyatakan pengunduran dirinya secara tertulis sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan. Hal tersebut menurut Pemohon, menyebabkan Pemohon tidak dapat menjalankan masa jabatannya sebagai anggota DPRD Provinsi Riau yang akan berakhir pada tahun 2019;

[3.5.2] Bahwa untuk membuktikan dalam kualifikasinya sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang juga merupakan anggota DPRD Provinsi Riau Periode 2014-2019, Pemohon mengajukan alat bukti berupa identitas diri yaitu fotokopi kartu tanda penduduk (KTP) dan fotokopi Anggota DPRD Provinsi Riau [vide bukti P-3 dan bukti P-4]. Dalam kualifikasinya tersebut, Mahkamah berpendapat, bahwa sebagai perserorangan warga negara Indonesia yang juga anggota DPRD mengalami kerugian hak konstitusional oleh berlakunya Pasal 7 ayat (2) huruf s UU 10/2016, kerugian hak konstitusional Pemohon tersebut memiliki hubungan sebab-akibat dengan berlakunya norma Pasal 7 ayat (2) huruf s UU 10/2016 yang bersifat spesifik yang apabila permohonan Pemohon dikabulkan maka kerugian hak konstitusional Pemohon tersebut tidak lagi terjadi;

[3.6] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana diuraikan tersebut di atas, menurut Mahkamah, Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[3.7] 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

[3.8] Menimbang, sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, Mahkamah perlu menegaskan bahwa oleh karena permohonan Pemohon telah jelas maka dengan berdasar pada Pasal 54 UU MK Mahkamah tidak memandang perlu untuk mendengar keterangan pihak-pihak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 UU MK tersebut;

[3.9] Menimbang Pemohon mendalilkan bahwa Pasal 7 ayat (2) huruf s UU 10/2016 bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, dengan alasan yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa Pasal 7 ayat (2) huruf s UU 10/2016 merugikan Pemohon karena menyebabkan Pemohon harus kehilangan masa jabatannya sebelum masa jabatan tersebut berakhir, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan perlakuan yang tidak adil bagi Pemohon selaku anggota DPRD Provinsi Riau Periode 2014-2019. Menurut Pemohon syarat untuk mengundurkan diri dalam mengikuti pemilihan kepala daerah bagi anggota DPR, DPD dan DPRD tidak dapat disamakan dengan syarat yang berlaku bagi anggota TNI, anggota Polri, dan PNS, karena keikutsertaan anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD dalam kontestasi pemilihan kepala daerah tidak akan mengganggu sistem kerja di lembaga perwakilan itu sendiri, anggota DPR, DPD, DPRD bekerja secara kolektif kolegial dan tidak bekerja secara individual.
2. Bahwa Pasal 7 ayat (2) huruf s UU 10/2016 telah berlaku diskriminatif terhadap pejabat penyelenggara negara yang hendak mencalonkan diri atau dicalonkan. Jika anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD harus memberitahukan secara tertulis mengenai pengunduran dirinya sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta pemilihan, sementara bagi Gubernur atau Wakil Gubernur petahana cukup hanya mengajukan cuti di luar tanggungan negara, begitu pula seorang kepala daerah tidak perlu mengundurkan diri bila hendak mengikuti Pemilu calon anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD.

[3.10] Menimbang bahwa terhadap dalil Pemohon angka 1, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.10.1] Bahwa berkenaan dengan pengunduran diri bagi anggota DPR, DPD, DPRD ketika menjadi calon kepala daerah, Mahkamah dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIII/2015, tanggal 8 Juli 2015, khususnya paragraf **[3.20]** sampai dengan paragraf **[3.24]** menyatakan sebagai berikut:

[3.20] *Menimbang bahwa berkenaan dengan syarat pengunduran diri anggota PNS jika hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah, Mahkamah secara tidak langsung telah menyatakan pendapatnya lewat putusannya tentang syarat mengundurkan diri bagi PNS yang hendak mencalonkan diri sebagai calon legislatif, sebagaimana tertuang dalam Putusan Nomor 45/PUU-VIII/2010, bertanggal 1 Mei 2012 yang kemudian dirujuk dalam Putusan Nomor 12/PUU-XI/2013, bertanggal 9 April 2013, selanjutnya dirujuk kembali dalam Putusan Nomor 57/PUU-XI/2013, bertanggal 23 Januari 2014, dan terakhir dirujuk pula dalam Putusan Nomor 41/PUU-XII/2014, bertanggal 8 Juli 2015. Dalam ketiga putusan tersebut, Mahkamah menyatakan pendiriannya bahwa:*

Ketika seseorang telah menjadi PNS maka ia telah mengikatkan diri dalam ketentuan-ketentuan yang mengatur birokrasi pemerintahan, sehingga pada saat mendaftarkan diri untuk menjadi calon dalam jabatan politik yang diperebutkan melalui mekanisme pemilihan umum, dalam hal ini sebagai calon anggota DPD, maka Undang-Undang dapat menentukan syarat-syarat yang di antaranya dapat membatasi hak-haknya sebagai PNS sesuai dengan sistem politik dan ketatanegaraan yang berlaku pada saat ini. Dari perspektif kewajiban, keharusan mengundurkan diri tidak harus diartikan sebagai pembatasan HAM karena tidak ada HAM yang dikurangi dalam konteks ini, melainkan sebagai konsekuensi yuridis atas pilihannya sendiri untuk masuk ke arena pemilihan jabatan politik, sehingga wajib mengundurkan diri dari PNS guna mematuhi peraturan perundang-undangan di bidang birokrasi pemerintahan. Menurut Mahkamah, perspektif manapun dari dua perspektif itu yang akan dipergunakan dalam perkara a quo maka kewajiban mengundurkan diri menurut undang-undang bagi PNS yang akan ikut pemilihan anggota DPD tersebut bukanlah pelanggaran hak konstitusional.

Meskipun konteks putusan di atas adalah pengunduran diri PNS yang hendak mencalonkan diri sebagai anggota DPD, esensinya tidak berbeda dengan permohonan a quo karena baik DPD maupun kepala daerah adalah sama-sama merupakan jabatan politik yang pengisiannya dilakukan melalui pemilihan (elected official), artinya sama-sama melalui proses politik yang melibatkan rakyat sebagai pemilih. Oleh karena itu, sepanjang menyangkut pengunduran diri PNS an sich, pertimbangan Mahkamah di atas juga berlaku terhadap permohonan a quo. Artinya, tidak bertentangan dengan UUD 1945. Namun, dalam korelasinya dengan ketentuan lain dari UU 8/2015, sebagaimana didalilkan Pemohon, Mahkamah akan mempertimbangkannya lebih lanjut;

[3.21] Menimbang bahwa berkenaan dengan syarat pengunduran diri anggota TNI dan Polri yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah (atau wakil kepala daerah), yang di dalamnya juga menyinggung kedudukan PNS, Mahkamah pun telah pula menyatakan pendiriannya sebagaimana dapat dilihat dalam Putusan Nomor 57/PUU-XI/2013, bertanggal 23 Januari 2014, yang merujuk pada pertimbangan Mahkamah dalam Putusan Nomor 67/PUU-X/2012, bertanggal 15 Januari 2013, yang antara lain menyatakan:

Bahwa frasa “surat pernyataan pengunduran diri dari jabatan negeri” dalam Pasal 59 ayat (5) huruf g UU 12/2008, menurut Mahkamah adalah ketentuan persyaratan yang sudah jelas bagi anggota TNI maupun Polri yang akan mendaftarkan diri menjadi peserta PemiluKada dalam menjaga profesionalitas dan netralitas. Dalam rangka penyelenggaraan pemilu dalam hal ini PemiluKada yang demokratis, jujur, dan akuntabel, para peserta Pemilu, khususnya yang berasal dari PNS, anggota TNI dan anggota Polri tidak diperbolehkan untuk memanfaatkan jabatan, kewenangan, dan pengaruh yang melekat pada dirinya sebagai akibat jabatan yang disandanginya pada saat PemiluKada berlangsung.

Selanjutnya, dalam Putusan Mahkamah Nomor 57/PUU-XI/2013 di atas, Mahkamah menambahkan yang sekaligus menyimpulkan pendapatnya dengan menyatakan:

Dari pertimbangan hukum putusan yang dikutip di atas, dapat disimpulkan bahwa Mahkamah berpendapat, baik kepala daerah dan wakil kepala daerah, PNS, anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI), dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) merupakan jabatan yang perlu disyaratkan pengunduran dirinya jika hendak ikut serta sebagai calon anggota DPR, DPD, atau DPRD, dengan alasan yang masing-masing berbeda, namun intinya adalah jabatan-jabatan tersebut bersinggungan dengan kewenangan yang diemban, yang potensial disalahgunakan, sehingga mengurangi nilai fairness dalam pemilihan umum yang hendak diikuti, serta potensial pula mengganggu kinerja jabatannya jika yang bersangkutan tidak mengundurkan diri.

Berdasarkan uraian di atas maka sepanjang menyangkut syarat pengunduran diri anggota TNI, anggota Polri jika hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah, termasuk juga jika hendak mencalonkan diri sebagai anggota DPR, DPD, atau DPRD, an sich, hal itu tidak bertentangan dengan UUD 1945. Namun, sebagaimana halnya pertimbangan terhadap pengunduran diri PNS, dalam kaitan dengan ketentuan lain dari UU 8/2015 yang dimohonkan pengujian dalam permohonan a quo, Mahkamah akan mempertimbangkan lebih lanjut;

[3.22] Menimbang bahwa kalau terhadap syarat pengunduran diri PNS, anggota TNI, anggota Polri jika hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah (termasuk jabatan politik lainnya yang pengisiannya dilakukan melalui pemilihan, elected officials) menurut Mahkamah telah dinyatakan tidak bertentangan dengan UUD 1945, apakah pertimbangan yang sama

dapat diberlakukan terhadap pejabat atau pegawai BUMN/BUMD yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah (termasuk jabatan politik lainnya yang pengisiannya dilakukan melalui pemilihan)? Menurut Mahkamah, pertimbangan yang sama juga berlaku dalam hubungan ini. Sebab, jabatan atau kedudukan seseorang di suatu BUMN/BUMD juga merupakan pilihan profesi dan berkaitan langsung dengan kepentingan negara dalam upaya untuk menciptakan kesejahteraan rakyat, sehingga dengan sendirinya bersangkutan-paut pula dengan birokrasi pemerintahan, kendatipun BUMN/BUMD tersebut telah berbentuk badan hukum privat yang kekayaannya telah dipisahkan dari kekayaan negara. Oleh karena itu, apabila seorang pejabat atau pegawai BUMN/BUMD setiap saat, tanpa persyaratan apa pun, diperbolehkan meninggalkan jabatan atau tugasnya demi mengejar jabatan politik, negara atau pemerintah akan menanggung kerugian, sebagaimana halnya jika hal yang sama terjadi pada PNS, anggota TNI, anggota Polri;

[3.23] Menimbang, agar tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda terhadap frasa “pada saat mendaftarkan diri” yang terdapat dalam pertimbangan Mahkamah pada paragraf **[3.20]** di atas, Mahkamah perlu menegaskan bahwa frasa dimaksud adalah suatu pengertian umum, bukan pengertian teknis sebagai bagian dari tahapan pencalonan seseorang menjadi kepala daerah (atau tahapan pencalonan menjadi anggota DPR, DPD, DPRD). Sebagaimana diketahui, seseorang yang mendaftar menjadi calon kepala daerah (demikian pula untuk menjadi anggota DPR, DPD, DPRD) harus melalui tahapan verifikasi oleh KPU/KIP terlebih dahulu sebelum resmi ditetapkan sebagai calon.

Tegasnya, dalam konteks permohonan a quo, seorang PNS atau anggota TNI, anggota Polri, atau pejabat/pegawai BUMN/BUMD yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah wajib mengundurkan diri sebagai PNS (atau anggota TNI, anggota Polri, atau pejabat/pegawai BUMN/BUMD) setelah resmi ditetapkan sebagai calon kepala daerah atau wakil kepala daerah. Dasar pertimbangan Mahkamah adalah tidaklah proporsional, dan karenanya tidaklah adil, jika seorang PNS (atau seorang anggota TNI, anggota Polri, atau pejabat/pegawai BUMN/BUMD) diharuskan mengundurkan diri dari kedudukan atau jabatannya sebagai PNS (atau sebagai anggota TNI, anggota Polri, atau pejabat/pegawai BUMN/BUMD) sejak mendaftarkan diri sebagai calon kepala daerah atau wakil kepala daerah sementara yang bersangkutan belum tentu lulus verifikasi untuk ditetapkan sebagai calon kepala daerah atau wakil kepala daerah yang resmi.

Dikatakan tidak proporsional (dan karenanya tidak adil) karena terhadap proses yang sama dan untuk jabatan yang sama terdapat sekelompok warga negara yang hanya dipersyaratkan memberitahukan kepada pimpinannya jika hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah, yaitu dalam hal ini warga negara yang berstatus sebagai anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD. Alasan pembentuk Undang-Undang bahwa jabatan DPR, DPD, dan DPRD adalah bersifat kolektif kolegial, sehingga jika terdapat anggota DPR, DPD, atau DPRD mencalonkan diri sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah tidak mengganggu pelaksanaan tugas dan fungsinya, tidaklah cukup untuk dijadikan alasan pembedaan perlakuan tersebut. Sebab orang serta-merta

dapat bertanya, bagaimana jika yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah itu adalah Pimpinan DPR, atau Pimpinan DPD, atau Pimpinan DPRD, atau bahkan Pimpinan alat kelengkapan DPR, DPD atau DPRD? Bukankah hal itu akan menimbulkan pengaruh terhadap tugas dan fungsinya? Sebab, paling tidak, jika nantinya yang bersangkutan terpilih, hal itu akan berakibat dilakukannya proses pemilihan kembali untuk mengisi kekosongan jabatan yang ditinggalkan oleh yang bersangkutan. Dengan demikian, persoalannya bukanlah kolektif kolegal atau bukan, tetapi menyangkut tanggung jawab dan amanah yang telah diberikan oleh masyarakat kepada yang bersangkutan.

Timbul pertanyaan, bagaimana penyelenggara pemilihan kepala daerah, (in casu KPU/KIP) memperoleh pegangan dan kepastian pada saat seorang PNS, anggota TNI, anggota Polri, atau pejabat/pegawai BUMN/BUMD mendaftarkan diri sebagai calon kepala daerah atau wakil kepala daerah bahwa setelah resmi ditetapkan sebagai calon yang bersangkutan akan benar-benar mengundurkan diri sebagai PNS, anggota TNI, anggota Polri, atau pejabat/pegawai BUMN/BUMD? Guna menghilangkan keragu-raguan yang demikian itu, kepada PNS, anggota TNI, anggota Polri, pejabat/pegawai BUMN/BUMD, dipersyaratkan untuk membuat pernyataan yang menyatakan bahwa apabila telah ditetapkan secara resmi oleh penyelenggara pemilihan sebagai calon dalam jabatan publik atau jabatan politik yang mekanismenya dilakukan melalui pemilihan itu maka yang bersangkutan membuat surat pernyataan pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali, yaitu pada saat mendaftarkan diri dan berlaku sejak ditetapkan secara resmi sebagai calon.

Berdasarkan pertimbangan di atas maka Pasal 7 huruf t UU 8/2015 yang menyatakan, “mengundurkan diri sebagai Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil sejak mendaftarkan diri sebagai calon” dan Pasal 7 huruf u UU 8/2015 yang menyatakan, “berhenti dari jabatan pada badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah sejak ditetapkan sebagai calon” adalah inkonstitusional bersyarat (conditionally unconstitutional) kecuali jika kedua frasa dalam kedua ketentuan a quo diartikan “mengundurkan diri sejak calon ditetapkan memenuhi persyaratan oleh KPU/KIP”;

[3.24] Menimbang, sejalan dengan pertimbangan sebagaimana diuraikan pada paragraf **[3.20]** sampai dengan paragraf **[3.23]** di atas, yaitu bahwa oleh karena pertimbangan perihal konstitusional-tidaknya syarat pengunduran diri PNS, anggota TNI, anggota Polri, pejabat/pegawai BUMN/BUMD yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf t dan huruf u UU 8/2015, berkait langsung dengan pertimbangan perihal konstitusional-tidaknya syarat “memberitahukan pencalonannya sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf s UU 8/2015, maka pertimbangan sebagaimana diuraikan pada paragraf **[3.20]** sampai dengan paragraf **[3.23]** di atas, mutatis mutandis berlaku terhadap Pasal 7 huruf s UU 8/2015. Dengan

demikian, Pasal 7 huruf s UU 8/2015 adalah inkonstitusional bersyarat (conditionally unconstitutional) sepanjang frasa “memberitahukan pencalonannya sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah” dalam Pasal tersebut tidak diartikan “mengundurkan diri sejak calon ditetapkan memenuhi persyaratan oleh KPU/KIP sebagai calon Gubernur, calon Wakil Gubernur, calon Bupati, calon Wakil Bupati, calon Walikota, dan calon Wakil Walikota bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.

Dalam hubungan ini, prosedur yang berlaku terhadap PNS, anggota TNI, anggota Polri, pejabat/pegawai BUMN/BUMD, sebagaimana diuraikan pada paragraf [3.23] di atas juga berlaku terhadap anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah, yaitu kepada anggota DPR, anggota DPD, atau anggota DPRD dipersyaratkan untuk membuat pernyataan yang menyatakan bahwa apabila telah ditetapkan secara resmi oleh penyelenggara pemilihan sebagai calon kepala daerah atau calon wakil kepala daerah maka yang bersangkutan membuat surat pernyataan pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali, yaitu pada saat mendaftarkan diri dan berlaku sejak ditetapkan secara resmi sebagai calon.

Adapun amar Putusan Mahkamah Nomor 33/PUU-XIII/2015 terkait dengan ketentuan persyaratan calon kepala daerah bagi anggota legislatif, dalam angka 1.3 adalah sebagai berikut:

“Pasal 7 huruf s sepanjang frasa “memberitahukan pencalonannya sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah” Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5678) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “mengundurkan diri sejak calon ditetapkan memenuhi persyaratan oleh KPU/KIP sebagai calon Gubernur, calon Wakil Gubernur, calon Bupati, calon Wakil Bupati, calon Walikota, dan calon Wakil Walikota bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”;

Bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIII/2015 *a quo* kemudian oleh pembentuk undang-undang (DPR bersama Presiden) dijadikan

dasar untuk mengubah 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 menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut UU 8/2015) sehingga Pasal 7 huruf s UU 8/2015 yang semula menyatakan,

“memberitahukan pencalonannya sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau kepada Pimpinan DPRD bagi anggota DPRD”,

menjadi:

“Menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan”.

(vide Pasal 7 ayat (2) huruf s UU 10/2016 yang dimohonkan pengujian oleh Pemohon)

[3.10.2] Bahwa, berdasarkan pertimbangan di atas, maka norma Pasal 7 ayat (2) huruf s UU 10/2016 yang dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya oleh Pemohon merupakan pelaksanaan dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIII/2015, bertanggal 8 Juli 2015 sehingga Pemohon tidak relevan lagi untuk mempersoalkan norma tersebut oleh karena itu dalil Pemohon *a quo* tidak beralasan menurut hukum;

[3.11] Menimbang, selanjutnya terhadap dalil Pemohon angka 2 Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

Bahwa Mahkamah dalam Putusan Nomor 17/PUU-VIII/2008, bertanggal 4 Agustus 2008, menyatakan bahwa bagi seseorang yang terpilih sebagai kepala daerah, undang-undang telah memberikan hak untuk memegang masa jabatan selama lima tahun. Dengan demikian, apabila petahana diberhentikan maka akan mengakibatkan seorang kepala daerah yang berkeinginan mencalonkan diri sebagai kepala daerah pada periode berikutnya akan hilang haknya untuk menduduki jabatan selama lima tahun penuh yang merupakan hak konstitusionalnya. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XIV/2017, bertanggal 17 Juli 2017, Paragraf **[3.16]**, **[3.17]**, **[3.18]** juga ditegaskan sebagai berikut:

[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.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 17/PUU-VIII/2008 tersebut kemudian pembentuk undang-undang (DPR bersama Presiden) membuat ketentuan persyaratan bagi Calon Kepala Daerah bahwa terhadap kepala daerah petahana tidak perlu mengundurkan diri secara tetap tetapi cukup dengan mengajukan cuti di luar tanggungan negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 70 ayat (3) huruf a UU 10/2016 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*". Berbeda dengan anggota DPR, DPD, DPRD, sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIII/2015 Mahkamah secara tegas menyatakan harus mengundurkan diri secara tertulis sejak ditetapkan menjadi peserta pemilihan kepala daerah.

Dengan mendasarkan pada kedua putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, maka Mahkamah secara tegas menyatakan bahwa Calon Kepala Daerah yang berasal dari kepala daerah petahana tidak harus mengundurkan diri tetapi hanya mengajukan cuti di luar tanggungan negara, sedangkan calon kepala daerah yang berasal dari anggota DPR, DPD, DPRD harus mengajukan surat pengunduran diri sejak ditetapkan sebagai peserta pemilihan kepala daerah. Oleh karena itu, menurut Mahkamah dalil Pemohon sepanjang mengenai anggota DPR, DPD, DPRD tidak harus berhenti tidak beralasan menurut hukum.

[3.12] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan tersebut di atas, maka permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

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 memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Pokok permohonan tidak beralasan menurut hukum.

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

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili,

Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh tujuh Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, I Dewa Gede Palguna, Aswanto, Suhartoyo, Maria Farida Indrati, Manahan M.P Sitompul, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Senin**, tanggal **dua puluh satu**, bulan **Agustus**, tahun **dua ribu tujuh belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Selasa**, tanggal **dua puluh delapan**, bulan **November**, tahun **dua ribu tujuh belas**, selesai diucapkan **pukul 10.23 WIB**, oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, I Dewa Gede Palguna, Aswanto, Saldi Isra, Suhartoyo, Maria Farida Indrati, Manahan M.P Sitompul, dan Wahiduddin Adams masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh

Fadzlun Budi SN sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh para Pemohon/kuasanya, Presiden atau yang mewakilinya, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakilinya.

KETUA,

ttd.

Anwar Usman

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

ttd.

I Dewa Gede Palguna

Aswanto

ttd.

ttd.

Saldi Isra

Maria Farida Indrati

ttd.

ttd.

Manahan M.P. Sitompul

Suhartoyo

ttd.

Wahiduddin Adams

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Fadzlun Budi SN