



**PUTUSAN**  
**NOMOR 29/PUU-VIII/2010**

**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA**

**MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

[1.1] Yang memeriksa, mengadili dan memutus perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Permohonan Pengujian Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

[1.2] Nama : **Drs. H. Dadang S. Muchtar**  
Tempat, Tanggal Lahir : Cirebon, 4 September 1952  
Pekerjaan : Bupati Kabupaten Karawang  
Alamat : Jalan Papandayan Blok 1 Nomor 1 Karang Indah, Kelurahan Karang Pawitan, Kecamatan Karawang Barat, Kabupaten Karawang, Provinsi Jawa Barat

Berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 12 April 2010 memberi kuasa kepada **Chudry Sitompul, S.H., M.H., Kahar Nawir, S.H., Darul Paseng, S.H., Ade Yuliawan, S.H., dan Muhammad Fardian Said, S.H.**, para Advokat pada MSS & Co. Law Firm yang berkedudukan di Menara MNC Lantai 20 Jalan Kebon Sirih Nomor 17-19 Jakarta Pusat, Telepon (021) 3926060, Faksimili (021) 3928743 baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama;

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

[1.3] Membaca permohonan Pemohon;

Mendengar keterangan Pemohon;

Mendengar keterangan lisan dan membaca keterangan tertulis dari Pemerintah;

Membaca keterangan tertulis dari Dewan Perwakilan Rakyat;

Mendengar keterangan ahli dari Pemohon;

Membaca kesimpulan tertulis dari Pemohon;

Memeriksa bukti-bukti dari Pemohon.

## **2. DUDUK PERKARA**

[2.1] Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan dengan surat permohonannya bertanggal 15 April 2010, yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 22 April 2010 dan diregistrasi pada tanggal 3 Mei 2010 dengan Nomor 29/PUU-VIII/2010, yang telah diperbaiki dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 19 Mei 2010, pada pokoknya sebagai berikut:

### **A. PENDAHULUAN**

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.

Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Undang-Undang Nomor Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti, karena itu lahirlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terdapat salah satu pasal yakni Pasal 58 huruf o yang berbunyi:

***“Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat: belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama.”***

Apakah frasa ***“belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama”***, berlaku juga pada Pemohon yang *notabene* pernah menjabat sebagai Kepala Daerah pada periode tahun 1995 s.d tahun 1999 dan pada periode tahun 2005 s.d tahun 2010.

Menurut Pemohon Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bertentangan dengan Pasal 7 Undang-Undang Dasar Negara Republik Inonesia Tahun 1945 dan akan Pemohon uraikan lebih lanjut dalam pokok-pokok permohonan *a quo*.

Kriteria untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah yang ditetapkan dalam Pasal 58 huruf o tersebut, menurut Pemohon tidak jelas batasannya, sehingga dapat menimbulkan ketidakpastian hukum.

## **B. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI**

1. Ketentuan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 *juncto* Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi menyatakan, **“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;**

- b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - c. memutus pembubaran partai politik; dan
  - d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.
2. Bahwa ketentuan tersebut di atas ditegaskan pula dalam Pasal 12 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4358) adalah untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
  3. Berdasarkan penjelasan ketentuan tersebut di atas, maka Mahkamah Konstitusi berwenang melakukan uji materiil (*judicial review*) atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 khususnya Pasal 58 huruf o seperti dalam permohonan *a quo*.

### **C. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PEMOHON**

1. Ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi menyatakan, Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:
  - a. perorangan warga negara Indonesia;
  - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
  - c. badan hukum publik atau privat, atau
  - d. lembaga negara.

Dengan demikian Pemohon dalam pengujian Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemohon akan menjelaskan dan membuktikan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai pemohon sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi;
  - b. ada tidaknya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian.
2. Penjelasan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi menyatakan, "yang dimaksud dengan hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945."
  3. Pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia yakni Drs. H. DADANG S. MUCHTAR bertindak atas nama dirinya sendiri yang dalam hal ini menganggap hak konstitusionalnya sebagai perorangan warga negara Indonesia terhalang untuk mencalonkan diri sebagai Kepala Daerah Kabupaten Karawang dengan adanya Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
  4. Bahwa sekalipun Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sudah pernah diuji, sehingga menurut Pasal 60 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, terdapat pembatasan, namun pengajuan uji materiil ini berdasarkan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 pada:

Pasal 42 ayat (1) berbunyi:

- Terhadap materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian dalam Undang-Undang yang telah diuji, tidak dapat dimohonkan pengujian kembali;

Pasal 42 ayat (2) berbunyi:

- Terlepas dari ketentuan ayat (1) di atas, permohonan Pengujian Undang-Undang terhadap muatan ayat, pasal, dan/atau bagian yang sama dengan perkara yang pernah diputus oleh Mahkamah dapat dimohonkan pengujian kembali dengan syarat-syarat konstitusionalitas yang menjadi alasan permohonan yang bersangkutan berbeda;

Dengan memperhatikan bunyi Pasal 42 ayat (2) di atas, dan permohonan ini terdapat alasan yang berbeda dengan uji materi perkara yang pernah diputus sebelumnya oleh Mahkamah, maka pengujian *a quo* dimungkinkan;

5. Bahwa persoalannya adalah Pemohon pernah menjabat sebagai Kepala Daerah Tingkat-II Kabupaten Karawang di Karawang Provinsi Jawa Barat, yakni:
- Pada tahun 1995 s.d tahun 1999 (era pemilihan Kepala Daerah ditunjuk langsung, yang tunduk pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 *juncto* Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah);
  - Pada tahun 1999 s.d tahun 2005 (tidak menjabat sebagai Kepala Daerah Karawang);
  - Pada tahun 2005 s.d tahun 2010 (menjabat sebagai Kepala Daerah Tingkat-II Kabupaten Karawang, berdasarkan pemilihan secara langsung, yang tunduk pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *juncto* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah);
  - Pada tahun 2010 (Pemohon akan mencalonkan diri lagi sebagai calon Kepala Daerah Tingkat-II Kabupaten Karawang Periode 2010-2015);
6. Bahwa apakah masa jabatan tersebut di atas, dapat merupakan halangan yang sah menurut ketentuan Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dapat menghalangi Pemohon ikut mencalonkan diri lagi sebagai Calon Kepala Daerah Tingkat-II Kabupaten Karawang khususnya frasa kata atau susunan kalimat dalam:
- Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi: *“Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat: belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama”*;
- Bahwa dalam rumusan huruf o pasal tersebut, susunan kata atau kalimat: *”belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama”* berpotensi merugikan hak konstitusional dan ketidakadilan terhadap Pemohon, dikarenakan:
- Tidak jelasnya penafsiran makna dari kalimat huruf o dari pasal tersebut, karena itu Pemohon meminta Mahkamah Konstitusi menguji secara

konstitusionalitas materi muatan Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut;

7. Bahwa Mahkamah Konstitusi sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 21 September 2007 berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi harus memenuhi lima syarat, yaitu:
  - a. adanya dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
  - c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
  - d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
  - e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.
8. Pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia yang dalam hal ini bertindak untuk diri sendiri dan menganggap hak konstitusionalnya untuk mencalonkan diri sebagai Kepala Daerah Tingkat – II Kabupaten Karawang, dirugikan oleh tidak jelasnya penafsiran huruf o dari Pasal 58 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang selengkapanya berbunyi: *Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat: belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama*".
9. Bahwa frasa kata "*belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama*" dalam rumusan *a quo* mengandung ketidakjelasan penafsiran dan tidak secara

tegas menentukan maksud rumusan kalimat tersebut,

- Apakah belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama dalam artian berturut-turut masa jabatannya; ataukah
- Belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama dalam artian 2 (dua) kali masa jabatan walaupun ada waktu senggang dari jabatan ke jabatan berikutnya; ataukah
- Seseorang yang menjabat sebagai kepala daerah yang tunduk pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 *juncto* Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan menjabat kembali sebagai kepala daerah yang tunduk pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *juncto* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, *dianggap termasuk masa jabatan 2 (dua) kali, hal mana di dalam Pasal 58 huruf o tidak menjelaskan tentang hal tersebut;*

10. Bahwa akibat ketidakjelasan rumusan tersebut, Pemohon berpotensi dirugikan karena Pemohon mempunyai hak untuk mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, sementara itu Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *tidak menafsirkan secara jelas mengenai arti dari 2 (dua) kali masa jabatan.*

11. Bahwa dengan demikian, rumusan materi muatan huruf o pasal *a quo* bertentangan dengan hak-hak Pemohon yang diatur dalam:

- Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi, "*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) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi, "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*".
- Pasal 28D ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 yang berbunyi, "*Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan*".

12. Berdasarkan uraian mengenai ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan di atas, maka Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan dalam perkara *a quo*.

#### **D. POKOK-POKOK PERMOHONAN**

1. Bahwa sejak reformasi politik 1998 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengalami perubahan yang mengakibatkan berubahnya sendi-sendi ketatanegaraan. Salah satu perubahan yang cukup mendasar adalah perubahan pola hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Otonom. Perubahan pola itu ditandai dengan pola hubungan yang semakin desentralistik.
2. Pola hubungan yang desentralistik ditandai dengan pasal-pasal baru yang mengatur pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasca Perubahan yang memuat berbagai paradigma baru dan arah politik Pemerintahan Daerah yang baru pula. Perubahan-perubahan substantif dan fundamental adalah penegasan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi, kemudian daerah provinsi tersebut dibagi lagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing daerah provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah [*vide* Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945].
3. Bahwa dengan demikian, pengaturan hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan daerah haruslah dibuat secara jelas agar tidak menimbulkan ketimpangan atau tumpang tindih pengaturan kewenangan sebagaimana diamanatkan Pasal 28D ayat (1) Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi, "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*".

4. Bahwa pada tanggal 15 Oktober 2004 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, yang berangkat dari filosofik bahwa dalam rangka penyelenggaraan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
5. Bahwa materi muatan Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berbunyi "belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama". Materi muatan huruf o pasal *a quo*, mengamanatkan agar calon kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama. Namun rumusannya masih mengambang dan masih bersifat *global*, tidak terperinci dan tidak jelas penafsirannya.
6. Bahwa ketidakjelasan Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah tidak dijelaskannya apakah belum pernah menjabat selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama, apakah hanya untuk masa jabatan yang sama dalam artian berturut-turut ataukah masa jabatan yang tidak berturut-turut pun masuk ke dalamnya, ataukah seseorang yang menjabat sebagai kepala daerah yang tunduk pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 *juncto* Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan menjabat kembali sebagai kepala daerah yang tunduk pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *juncto* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang

Pemerintahan Daerah, *dianggap termasuk masa jabatan 2 (dua) kali, hal mana di dalam Pasal 58 huruf o tidak menjelaskan tentang hal tersebut.*

7. Bahwa sebagai akibat ketidakjelasan penafsiran dalam huruf o pasal *a quo*, maka pasal tersebut dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan dapat melanggar hak konstitusional Pemohon yakni tidak adanya kepastian hukum dalam pengikutsertaan dan pencalonan sebagai kepala daerah di daerah Kabupaten Karawang. Bukankah hal tersebut dijamin dalam Pasal 28D ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa "*setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan*".
8. Bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah lahir setelah adanya Undang-Undang yang sama mengatur mengenai Pemilihan Kepala Daerah yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah.
9. Bahwa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah merupakan Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; di dalam Pasal 239 berbunyi: "Pada saat berlakunya Undang-undang ini, maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan tidak berlaku";
10. Bahwa ketidak jelasan penafsiran materi muatan Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sangat nyata terlihat jika dibandingkan dengan Pasal 7 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi bahwa, "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan *sesudahnya* dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan."
11. Bahwa Pasal 7 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengartikan seseorang tidak dapat dipilih kembali menjadi Presiden atau Wakil Presiden apabila dia telah menjabat dalam jabatan yang sama selama 2 (dua) kali berturut-turut.

12. Bahwa Pasal 7 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan Konstitusional yang tidak boleh dilanggar oleh peraturan lain yang berada di bawahnya menurut sistem hierarki perundang-undangan.
13. Bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah dirubah menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah harus mengacu, bertitik tolak dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
14. Bahwa Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berbunyi, "..... : belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam masa jabatan yang sama."
15. Bahwa materi muatan Pasal 58 huruf o tersebut di atas, *harus sesuai dan sejalan* dengan Pasal 7 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni tidak dapat dipilih kembali apabila telah menjabat dalam jabatan yang sama selama 2 (dua) kali berturut-turut, yang diimplementasikan dengan frasa kalimat: *"....memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan."*
16. Bahwa Pasal 56 ayat (1) pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *juncto* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah berbunyi: *"Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil."* Bahwa Pemohon berdasarkan Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, baru sekali mengikuti pemilihan secara langsung sebagai calon Kepala Daerah Kabupaten Karawang dan terpilih untuk periode tahun 2005 s.d tahun 2010;
17. Bahwa Pasal 16 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah berbunyi, *"Kepala Daerah Tingkat II dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan*

*Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-Fraksi dengan Gubernur Kepala Daerah.”*

18. Bahwa Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah berbunyi bahwa, *”Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan.”*
19. Bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 *juncto* Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengatur Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dengan artian pemilihan tersebut adalah secara tidak langsung, Pemohon pernah menjabat sebagai Kepala Daerah Kabupaten Karawang untuk periode tahun 1995 s.d tahun 1999, namun Undang-Undang yang mengatur tentang pemilihan tersebut sudah dinyatakan tidak berlaku berdasarkan Pasal 239 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004;
20. Bahwa Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan secara langsung melalui pemilihan kepala daerah yang diikuti oleh masyarakat daerah setempat.
21. Bahwa kepala daerah yang menjabat sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bukan kepala daerah yang dipilih dengan sistem langsung melalui Pilkada, melainkan kepala daerah yang dipilih secara tidak langsung oleh DPRD.
22. Bahwa materi muatan Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 harus ditafsirkan menurut sistem yang berlaku untuk Undang-Undang *a quo* yakni yang terdapat dalam Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yakni mengenai kepala daerah yang dipilih secara langsung. Sedangkan untuk kepala daerah yang menjabat sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan kepala daerah yang dipilih bukan dengan sistem yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sehingga bagi Kepala Daerah yang menjabat

sebelum periode tahun 2004 tidaklah termasuk hitungan dalam Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

23. Bahwa Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi, "..... : belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam masa jabatan yang sama", mengandung ketidakpastian hukum karena frasa "2 (dua) kali masa jabatan dalam masa jabatan yang sama" dapat bermakna 2 (dua) kali masa jabatan dalam masa jabatan yang sama secara berturut-turut; atau dapat pula bermakna 2 (dua) kali masa jabatan dalam masa jabatan yang sama secara tidak berturut-turut; atau seseorang yang menjabat sebagai Kepala Daerah yang tunduk pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 *juncto* Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan menjabat kembali sebagai kepala daerah yang tunduk pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *juncto* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, *dianggap termasuk masa jabatan 2 (dua) kali, hal mana di dalam Pasal 58 huruf o tidak menjelaskan tentang hal tersebut*; yang berpotensi menutup peluang bagi seseorang atau Pemohon yang ingin mencalonkan diri sebagai kepala daerah untuk ikut serta dalam Pemerintahan sebagaimana telah diatur dalam Pasal 28D ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi "*Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan*";

Dalam melaksanakan pemilihan kepala daerah harus pula disinkronkan atau diharmonisasikan dengan pengujian Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, makna frasa dari "2 (dua) kali masa jabatan dalam masa jabatan yang sama" juga harus dimaknai "2 (dua) kali masa jabatan dalam masa jabatan yang sama secara berturut-turut", sebagaimana pengaturan di dalam Pasal 7 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

24. Bahwa Indonesia sebagai negara hukum yang salah satu prinsipnya adalah perlindungan terhadap hak asasi dan penghormatan terhadap hukum yang keduanya dapat dicapai, salah satunya dengan adanya kepastian hukum.

25. Bahwa dengan ketidakjelasan rumusan frasa "2 (dua) kali masa jabatan dalam masa jabatan yang sama" dalam materi muatan Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka hal tersebut telah melanggar prinsip negara hukum sebagaimana dijamin oleh Pasal 1 ayat (3) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

#### **E. PETITUM**

Berdasarkan dalil-dalil tersebut di atas, maka Pemohon memohon kepada Mahkamah untuk:

1. Mengabulkan permohonan Pemohon;
2. Menyatakan bahwa materi muatan huruf o Pasal 58 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sepanjang frasa "2 (dua) kali masa jabatan dalam masa jabatan yang sama" bertentangan dengan Pasal 7, Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; atau setidaknya menyatakan materi muatan huruf o Pasal 58 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sepanjang frasa "*2 (dua) kali masa jabatan dalam masa jabatan yang sama*" harus ditafsirkan dan dimaknai "*masa jabatan dalam masa jabatan yang sama*" adalah "2 (dua) kali masa jabatan dalam masa jabatan yang sama secara berturut-turut";
3. Menyatakan materi muatan huruf o Pasal 58 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sepanjang frasa "*2 (dua) kali masa jabatan dalam masa jabatan yang sama*" tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak ditafsirkan menurut *Petitum* Nomor 2, (*Conditionale Constitutional /Konstitusional Bersyarat*);
4. Memerintahkan Pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Atau apabila Majelis Hakim berpendapat lain mohon putusan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

**[2.2]** Menimbang bahwa untuk menguatkan dalil-dalilnya, Pemohon mengajukan bukti surat dari Bukti P-1 sampai dengan Bukti P- 10 sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
3. Bukti P-3 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
4. Bukti P-4 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
5. Bukti P-5 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
6. Bukti P-6 : Fotokopi Surat Keputusan Mendagri Nomor 131.32 – 055 tentang Pemberhentian dan Penunjukan Pejabat Bupati Karawang Propinsi Jawa Barat.
7. Bukti P-7 : Fotokopi Himpunan Surat Keputusan dan Surat Lainnya tentang Pemberhentian Bupati Karawang Periode 1996-2001.
8. Bukti P-8 : Fotokopi Himpunan Surat Keputusan dan Surat Lainnya tentang Pengangkatan Bupati Karawang Periode 1996-2001.
9. Bukti P-9 : Fotokopi Himpunan Surat Keputusan dan Surat Lainnya tentang Pengangkatan Bupati dan Wakil Bupati Karawang Periode 2005-2010.
10. Bukti P-10 : Fotokopi Surat dari KPU Kabupaten Karawang Nomor 283/321/KPU tertanggal 17 Desember 2009, Perihal Pendapat Atas Penerapan Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

[2.3] Menimbang bahwa untuk menguatkan dalil-dalilnya, Pemohon mengajukan Ahli Prof. H. Ahmad Syarifuddin Natabaya, S.H., L.L.M. yang telah didengar keterangannya dalam persidangan tanggal 30 Juli 2010, pada pokoknya menyatakan hal-hal sebagai berikut:

- Ahli mengutip *General Theory of Law and State* karya Hans Kelsen bahwa *Sphere of Validity of the Norm* adalah mengenai lingkungan berlakunya suatu norma karena mengingat, Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah mengenai jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur.
- Dimulai dengan *since norms regulate human behaviour, and human behaviour takes place in time and space, norms are valid for certain time and for a certain space*, maka Jika ingin melihat Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 harus dilihat dari kacamata keberlakuan dari *norm* dan waktu yang tepat (*certain time and certain space*). Oleh karena itu, dalam buku Kelsen selain mengenai masalah waktu, *temporal, sphere* juga mengenai teritorial. Begitu juga Hans Kelsen mengatur mengenai *material and personal sphere*;
- Sesuai dengan keberlakuan menurut waktu dari Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka harus dilihat ketentuan penutupnya, yaitu Pasal 237 yang menyatakan “*Semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan secara langsung dengan daerah otonom wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya pada undang-undang ini.*” Dengan diundangkannya Pasal 239 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dinyatakan tidak berlaku. Oleh karena itu, dalam konteks keberlakuan menurut waktu, harus dilihat semua ketentuan-ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sehingga saat melihat Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tentunya harus dilihat bagaimana cara pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur yang diatur dalam Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Jadi, dalam menafsirkan Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 secara sistematis harus juga dikaitkan dengan Pasal 56.

- Oleh karena itu, menurut Logemann, dalam bukunya *Over de Theory van een Staatsrecht*, diterangkan mengenai *gebied leren* (ajaran mengenai berlakunya sesuatu lingkungan berlakunya), dikatakan bahwa mengenai *gebied* mempersoalkan *aanbieding van de sphere verbinden norm het* (menandai lapangan mana norma itu berlaku). Karena itu, harus diketahui dimana norma itu berlaku, maka menurut logemann, ada *tijde gebied* (mengenai waktu), *ruimte gebied* (mengenai ruang), mengenai *zak gebied* (mengenai apa yang harus diatur), dan *personen gebied* (mengenai siapa yang akan diatur);
- Dengan menggunakan teori ilmu hukum tata negara positif inilah, harus dicerna apakah Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berlaku terhadap Pemohon yang diangkat menjadi kepala daerah menurut Undang-Undang Tahun 1974 dan Undang-Undang Tahun 1999 dan memiliki masa jeda untuk dipilih kembali pada tahun 2005 dan tahun 2010, sehingga beliau tidak menduduki masa jabatan berturut-turut. Sehubungan dengan ini, Ahli mengutip Pasal 7 UUD 1945 yang menyatakan, “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam masa jabatan yang sama hanya untuk satu masa kali jabatan.”
- Ada Pasal-pasal yang mengandung makna *after that*, yaitu Pasal 22 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang berbunyi; “*Masa jabatan Hakim Konstitusi selama lima tahun dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan berikutnya*” dan Pasal 29 Undang-Undang Komisi Yudisial; “*Anggota Komisi Yudisial memegang jabatan selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan sesudahnya*”;
- Dari ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Dasar, Undang-Undang Mahkamah Konstitusi dan Undang-Undang Komisi Yudisial yang tidak diperbolehkan itu adalah menduduki masa jabatan berturut-turut. Apabila Pasal 7 yang berlaku untuk Presiden sebagai kepala pemerintahan sudah seharusnya maka kepala pemerintahan yang di bawahnya pun mengacu kepada ketentuan Undang-Undang Dasar itu karena Undang-Undang Dasar itu adalah merupakan roh daripada pengaturan undang-undang di bawahnya;
- Dalam hal ketentuan untuk Presiden, Undang-Undang Dasar mengatakan Presiden boleh menjabat lagi tetapi hanya satu kali. Artinya, roh yang diatur

untuk Pemerintahan/Presiden, tentu juga harus diberlakukan kepada Pemerintahan Daerah karena sama-sama Pemerintahan, sama-sama dalam ruang lingkup eksekutif.

**[2.4]** Menimbang bahwa Pemerintah menyampaikan keterangan dalam persidangan tanggal 30 Juli 2010 dan memberikan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 30 Agustus 2010, pada pokoknya menerangkan hal-hal sebagai berikut:

Berkaitan dengan kedudukan hukum atau *legal standing* para Pemohon, Pemerintah mempertanyakan kepada para Pemohon apakah benar sebagai pihak yang dirugikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya atas berlakunya ketentuan *a quo* karena pada kenyataannya para Pemohon saat ini masih menjabat sebagai kepala daerah dan baru akan berakhir pada tahun 2010 ini dan 2011 sehingga para Pemohon secara faktual tidak dalam keadaan atau posisi yang terhalangi atau setidaknya tidaknya terkurangi hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya atau tidak dapat melaksanakan kegiatannya karena adanya ketentuan *a quo*;

Namun demikian, Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Mahkamah untuk menilai dan mempertimbangkan apakah para Pemohon memenuhi kualifikasi sebagai Pihak yang mempunyai kedudukan hukum atau tidak sebagaimana ditentukan dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi maupun berdasarkan Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007;

Terhadap ketentuan Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang oleh para Pemohon dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintah berpendapat, *pertama* bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diubah untuk terakhir kalinya dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diharapkan dapat mewujudkan penyelenggaraan

pemerintahan daerah yang lebih baik, lebih transparan, meningkatkan derajat partisipasi masyarakat yang pada gilirannya dapat mewujudkan pula daerah otonom yang dapat mendekatkan pelayanan pada masyarakat dengan tujuan akhirnya adalah menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat daerah tersebut. Selain itu undang-undang *a quo* juga memberikan dorongan positif guna memperbaiki sistem pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, wakil walikota yang sedapat mungkin seluruh penyelenggaraannya mencerminkan nilai-nilai demokrasi di Indonesia;

*Kedua*, bahwa berkaitan dengan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota dan wakil walikota. Menurut Pemerintah apapun pilihan sistem atau proses penyelenggaraannya apakah melalui mekanisme dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota atau dipilih langsung oleh rakyat keduanya bersifat demokratis dan konstitusional sebagaimana yang diamanatkan oleh ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Keduanya juga merupakan pilihan kebijakan atau *legal policy* dari pembentuk undang-undang yaitu DPR bersama Presiden yang dipandang sesuai dengan dinamika dan kebutuhan bangsa Indonesia. Ketika tahun 1974 dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, pemilihan kepala daerah dilakukan melalui pemilihan di DPRD ketika itu dipandang itulah cara yang paling sesuai pada saat itu;

Hal ini juga sesuai dengan putusan atau konkuren dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072, 073/PUU-II/2004 tanggal 22 Maret 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-VII/2009 bertanggal 9 September 2009. Dengan demikian sepanjang berkaitan dengan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah maka tidak dapat dibedakan atau tidak dapat dikotomikan oleh waktu, tempat maupun sistem proses pemilihannya;

Bahwa Pemerintah sependapat dengan Putusan Mahkamah Konstitusi yang menolak permohonan Pengujian Ketentuan Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pemerintahan Daerah yang dimohonkan oleh Drs. H.M. Said Saggaf, M.Si. register Perkara Nomor 8/PUU-VI/2008 dan yang

diajukan oleh Prof. Dr. Drg I Gede Winasa Register Perkara Nomor 22/PUU-VII/2009 karena ketentuan *a quo* telah sejalan dengan spirit Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Jikalau pun dalam ketentuan terdapat pembatasan-pembatasan terhadap hak dan atau kewenangan konstitusional setiap orang *in casu* terhadap masalah jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah pembatasan yang demikian juga telah sejalan dengan ketentuan Pasal 28J ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Pemerintah juga menghormati Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-VII/2009 tanggal 17 November 2010 yang mengabulkan permohonan H. Nurdin Basirrun, S.Sos., yang menduduki jabatan kepala daerah karena mengganti kepala daerah yang berhenti atau diberhentikan karena alasan tertentu. Dimana putusan tersebut telah memberikan tafsir yang jelas terhadap penghitungan periodisasi masa jabatan kepala daerah. Adapun periode satu kali masa jabatan dihitung apabila masa jabatan tersebut telah dijalani setengah atau lebih dari setengah masa jabatan. Hal yang demikian telah memberikan perlindungan perlakuan yang adil dan menciptakan kepastian hukum sebagaimana dijamin oleh konstitusi;

Bahwa dengan memperhatikan hal-hal tersebut di atas dan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 60 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi maka terhadap materi muatan ayat, pasal dan atau bagian dalam undang-undang yang telah diuji tidak dapat dimohonkan pengujian kembali *ne bis in idem* kecuali jika para Pemohon dapat membuktikan adanya alasan kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang berbeda dengan permohonan yang diajukan terdahulu *vide* Pasal 42 ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

Pemerintah memohon kepada Mahkamah Konstitusi yang memeriksa, mengadili dan memutus permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya Pasal 58 huruf o terhadap

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kiranya dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum atau *legal standing*;
2. Pemohon menolak permohonan Pengujian para Pemohon untuk seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian para Pemohon tidak dapat diterima;
3. Menerima keterangan Pemerintah secara keseluruhan;
4. Menyatakan bahwa ketentuan Pasal 58 huruf o tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 7, Pasal 18 ayat (4), Pasal 27 ayat (1) serta Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Namun demikian, apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya *ex aequo et bono*;

[2.5] Menimbang bahwa Dewan Perwakilan Rakyat telah memberikan keterangan tertulis dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 2 September 2010 pada pokoknya sebagai berikut:

**A. KETENTUAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH, SEBAGAIMANA TELAH DIUBAH DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2008 (SELANJUTNYA DISEBUT UU PEMERINTAHAN DAERAH) YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945.**

Pemohon dalam permohonan *a quo* mengajukan pengujian atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu:

Ketentuan Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan:

*"Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat:*

- o. belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama."*

**B. HAK KONSTITUSIONAL YANG DIANGGAP PEMOHON TELAH DIRUGIKAN OLEH BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH SEBAGAIMANA TELAH DIUBAH DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2008 (SELANJUTNYA DISEBUT UU PEMERINTAHAN DAERAH).**

Pemohon dalam permohonan *a quo*, mengemukakan bahwa hak konstitusionalnya telah dirugikan dan dilanggar oleh berlakunya Pasal 58 huruf o UU Pemerintahan Daerah terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu sebagai berikut:

1. Bahwa dalam permohonan *a quo* Pemohon adalah Kepala Daerah Tingkat II Kabupaten Karawang periode tahun 2005 sampai dengan tahun 2010, sebelumnya Pemohon pernah menjabat sebagai Kepala Daerah Tingkat II Kabupaten Karawang pada tahun 1995 sampai dengan tahun 1999 berdasarkan penunjukan langsung dan tunduk pada UU Nomor 5 Tahun 1974 *juncto* UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Bahwa dalam permohonan *a quo* dikemukakan, Pemohon pada tahun 2010 akan mencalonkan diri kembali sebagai Calon Kepala Daerah Tingkat II Kabupaten Karawang periode tahun 2010 sampai dengan tahun 2015.
3. Bahwa menurut Pemohon materi muatan Pasal 58 huruf o Undang-Undang *a quo* mengamanatkan agar Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah WNI yang memenuhi syarat belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam masa jabatan yang sama, dalam rumusan *a quo* mengandung ketidakjelasan penafsiran dan tidak secara tegas menentukan rumusan kalimat tersebut. (*vide* Permohonan *a quo* butir 9 hal. 7)
4. Bahwa Pemohon beranggapan ketidakjelasan Pasal 58 huruf o Undang-Undang *a quo* adalah tidak dijelaskan apakah belum pernah menjabat

selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama, apakah hanya untuk masa jabatan yang sama dalam artian berturut-turut ataukah masa jabatan yang tidak berturut-turut pun masuk ke dalamnya, atau seseorang yang menjabat sebagai kepala daerah yang tunduk pada UU Nomor 5 Tahun 1974 *juncto* UU Nomor 22 Tahun 1999 dan menjabat kembali sebagai Kepala Daerah yang tunduk pada UU Nomor 32 Tahun 2004 *juncto* UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, dianggap termasuk masa jabatan 2 (dua) kali. (*vid: Permohonan a quo* butir 6 hal. 10)

5. Bahwa menurut Pemohon dengan ketidakjelasan Pasal 58 huruf o Undang-Undang *a quo*, maka dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan dapat melanggar hak konstitusional Pemohon yakni tidak adanya kepastian hukum dalam pengikutsertaan dan pencalonan sebagai kepala daerah di daerah Kabupaten Karawang. (*vid: Permohonan a quo* butir 7 hal. 10)
6. Bahwa ketentuan Pasal 58 huruf o Undang-Undang *a quo*, yang menurut Pemohon dianggap melanggar hak konstitusi dan hak asasi Pemohon, tidak sesuai dengan jiwa dan semangat Undang-Undang Dasar Negara Republik Negara Indonesia Tahun 1945 dan bertentangan atau melanggar ketentuan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi sebagai berikut:

**a. Pasal 27 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945:**

*"Segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya".*

**b. Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945:**

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

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

### C. KETERANGAN DPR RI

Terhadap dalil-dalil Pemohon sebagaimana diuraikan dalam Permohonan *a quo*, DPR 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) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disingkat UU Mahkamah Konstitusi), yang menyatakan bahwa "*Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:*

- a. *perorangan warga negara Indonesia;*
- b. *kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;*
- c. *badan hukum publik atau privat; atau*
- d. *lembaga negara.*"

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

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

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

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

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

Apabila kelima syarat tersebut tidak dipenuhi oleh Pemohon dalam perkara Pengujian Undang-Undang *a quo*, maka Pemohon tidak memiliki kualifikasi kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pihak Pemohon.

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

**2. Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. (untuk selanjutnya disingkat UU Pemerintahan Daerah).**

Pemohon dalam permohonan *a quo*, berpendapat bahwa hak konstitusionalnya telah dirugikan dengan berlakunya ketentuan Pasal 58 huruf o UU Pemerintahan Daerah yakni bahwa pemohon merasa dirugikan dengan adanya pembatasan terhadap hak untuk mengikuti pilkada, sehingga dianggap membatasi hak, merugikan Pemohon dan tidak menjamin adanya kepastian hukum bagi Pemohon serta tidak sesuai dengan situasi dan kondisi serta perkembangan saat ini serta tidak sesuai lagi dengan jiwa dan semangat UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Terhadap pandangan-pandangan Pemohon tersebut, DPR memberi keterangan sebagai berikut:

- Bahwa dalam Konstitusi UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diamanatkan, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang demokratis berdasarkan hukum atau negara hukum sebagaimana terdapat dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3)

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu negara hukum yang mengambil unsur-unsur yang positif dari tradisi *rechstaat* maupun *rule of law*. Oleh karena itu pembentukan undang-undang merupakan upaya membangun prinsip demokrasi dan nomokrasi sekaligus. Artinya bahwa menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai hukum positif.

- Bahwa DPR berpandangan terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam BAB VI, Pasal 18 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten/kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang*". Sedangkan ketentuan mengenai Kepala Daerah diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan "*Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*". Ketentuan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud di atas menurut Pasal 18 ayat (7) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur bahwa susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dengan undang-undang.
- Bahwa atas dasar ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) dan Pasal 18B UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah dibentuk undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008., yang di dalamnya mengatur penyelenggaraan pemilihan kepala daerah khususnya mengatur syarat-syarat yang wajib dipenuhi oleh calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Bahwa DPR berpandangan ketentuan undang-undang *a quo* yang mengatur syarat-syarat yang wajib dipenuhi oleh

calon Kepala Daerah adalah politik hukum (*legal policy*) pembentuk undang-undang yang berlaku untuk semua warga negara Indonesia yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah.

- Bahwa persyaratan sebagaimana dimaksud di atas diatur dalam Pasal 58 UU Pemerintahan Daerah, yang memuat 16 syarat yang bersifat kumulatif wajib dipenuhi oleh semua calon kepala daerah. Apabila salah satu syarat tersebut tidak terpenuhi maka secara formil calon kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak memenuhi syarat untuk mengikuti proses pemilihan kepala daerah.
- Bahwa ketentuan mengenai persyaratan dalam Pasal 58 huruf o Undang-Undang *a quo* menyebutkan "*Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga Negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama*". Persyaratan ini merupakan *legal policy* dari pembentuk undang-undang (DPR RI dan Pemerintah) untuk memberikan pembatasan sekaligus memberikan kesempatan kepada semua warga negara Indonesia yang memenuhi persyaratan untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah sebagai perwujudan dari pada prinsip negara hukum yang demokratis yaitu kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan yang dijamin dalam Pasal 27 ayat (1) *juncto* Pasal 28D ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Hal ini dapat dilihat dalam Risalah Rapat Panitia Kerja RUU tentang Pemerintahan Daerah (yang kemudian menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004) sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pada hari Kamis, tanggal 22 Juli 2004, yaitu:

- a. alasan dibatasi hanya 2 (dua) kali menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah baik berturut-turut atau tidak, di daerah manapun atau daerah yang sama dengan asumsi bahwa makin lama seseorang disatu jabatan peluang untuk melakukan korupsi semakin besar;

- b. bahwa yang dimaksud dalam jabatan yang sama adalah dalam jabatan itu, tanpa mengenal lagi di daerah mana dan di wilayah mana seseorang menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah;

Dengan demikian, pengertian “belum pernah menjabat dua kali jabatan Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah di daerah yang sama atau daerah yang lain” adalah calon yang bersangkutan dinyatakan belum pernah menduduki jabatan kepala daerah atau wakil kepala daerah di daerah yang sama maupun di daerah yang lain selama 2 (dua) kali dengan tidak mempersoalkan mengenai tata cara pemilihan maupun waktu terpilihnya baik berturut-turut maupun tidak.

- Bahwa pembatasan yang disyaratkan dalam Pasal 58 huruf o Undang-Undang *a quo* ditegaskan pula pada Pasal 110 ayat (3) UU Pemerintahan Daerah, yang mengatur bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah memegang jabatan selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.
- Bahwa sebagai ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan UU Pemerintahan Daerah, berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Presiden telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dalam Pasal 38 ayat (1) huruf o Peraturan Pemerintah *a quo* yang menyebutkan bahwa “*Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Warga Negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat belum pernah menjabat sebagai kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama*” serta penjelasannya menyebutkan bahwa “*yang bersangkutan belum pernah menjabat dua kali masa jabatan di daerah yang sama atau daerah lain dan perhitungan dua kali masa jabatan dihitung sejak saat pelantikan*”.

- Bahwa ketentuan Pasal 58 huruf o Undang-Undang *a quo*, yang oleh Pemohon dianggap melanggar hak konstitusional dan hak azasi Pemohon, serta dianggapnya tidak sesuai dengan jiwa dan semangat UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan bertentangan atau melanggar ketentuan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terhadap dalil Pemohon tersebut, DPR berpendapat:
  - a. bahwa didalam menjalankan hak asasi dan kebebasannya setiap warga negara wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 28J ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Bahwa Pembatasan dengan undang-undang sebagai hukum tertulis adalah merupakan perwujudan dari ketentuan mengenai kewajiban setiap warga negara untuk menjunjung tinggi hukum tanpa kecualinya sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 27 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945) untuk memberikan kepastian hukum yang adil sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945).
  - b. bahwa pembatasan masa jabatan 2 kali masa jabatan untuk memberikan kesempatan yang sama kepada warga negara yang lain yang belum pernah menjabat sebagai kepala daerah dalam 2 kali masa jabatan yang sama. dan juga merupakan pengakuan dan penghormatan terhadap hak dan kebebasan orang lain, sesuai dengan amanah Pasal 27 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa *“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”* dan Pasal 28J ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi *“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.”*

- c. bahwa ketentuan Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan salah satu bentuk pembatasan dalam menjalankan hak asasi manusia sesuai dengan ketentuan konstitusi [*vide* Pasal 28J ayat (2)], sehingga ketentuan Pasal 58 huruf o tersebut tidak melanggar hak asasi Pemohon sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan pelaksanaan dari ketentuan negara Indonesia adalah negara hukum yang mengambil unsur-unsur yang positif dari tradisi *rechstaat* maupun *rule of law*.
- Bahwa ketentuan Pasal 58 huruf o UU Pemerintahan Daerah, yang dinyatakan Pemohon tidak memberikan kepastian hukum, menurut DPR hal tersebut tidak tepat, justru ketentuan Pasal 58 huruf o Undang-Undang *a quo* merupakan ketentuan yang sifatnya jelas, tegas dan tidak ambigu/multi tafsir dan harus diartikan sesuai dengan *original intend* perumusan pasal tersebut dan tidak perlu dikaitkan dengan:
  - a. apakah jabatan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut dijabat selama 2 (dua) kali berturut-turut atau tidak berturut-turut, tetapi yang penting adalah jika calon tersebut sudah pernah menjabat selama 2 (dua) kali masa jabatan untuk jabatan yang sama, maka yang bersangkutan tidak boleh mencalonkan diri lagi untuk jabatan tersebut;
  - b. apakah jabatan tersebut diperoleh pada saat berlakunya undang-undang pada masa tertentu (misalnya UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999, atau UU Nomor 32 Tahun 2004), esensi yang terkandung dalam rumusan ketentuan Pasal 58 huruf o UU Pemerintahan Daerah adalah bahwa calon sudah pernah menjabat selama 2 (dua) kali untuk jabatan yang sama serta tata cara pemilihannya, dengan tidak mempermasalahkan UU Nomor 32

Tahun 2004 yang menjadi dasar hukum bagi pengangkatannya. Karena apabila misalnya seseorang pernah menduduki jabatan sebagai Kepala Daerah berdasarkan ketentuan dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 kemudian undang-undang tersebut dicabut dan diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 bukan berarti bahwa ketentuan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dapat mengesampingkan fakta yang ada yaitu fakta seseorang pernah menduduki jabatan sebagai kepala daerah berdasarkan undang-undang yang lama.

- Bahwa menurut DPR sebagai referensi perlu diuraikan beberapa perundang-undangan yang memberikan batasan masa jabatan dalam norma hukum mengenai pembatasan bagi setiap orang dalam menjalankan hak dan kebebasannya untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis, yaitu sebagai berikut:
  - a. Pasal 7 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyebutkan *“Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan”*.
  - b. Pasal 22 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, menyebutkan: *“Masa Jabatan Hakim Konstitusi selama 5 Tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 kali masa jabatan berikutnya”*.
  - c. Pasal 34 UU Nomor 30 Tahun 2003 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, menyatakan: *“Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi memegang jabatan selama 4 Tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk sekali masa jabatan”*.
- Bahwa pembatasan masa jabatan termasuk salah satu rambu pembatas kekuasaan, dan merupakan salah satu ciri utama kehidupan demokrasi. Tanpa pembatasan, peluang penyalahgunaan kekuasaan

akan mudah terjadi, sehingga dapat menimbulkan kekuasaan yang cenderung berpeluang melakukan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN).

- Bahwa pengujian atas ketentuan Pasal 58 huruf o Undang-Undang *a quo* sudah pernah diputus Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 08/PUU-VI/2008, memberikan suatu kesimpulan yang antara lain menyatakan bahwa “Pasal 58 huruf o UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur syarat untuk menjadi kepala daerah, yaitu *“belum pernah menjabat kepala daerah atau wakil kepala daerah selama dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama tidak bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (3) dan Pasal 28I ayat (2) UUD Negara RI 1945...”*”.
- Bahwa sebagai referensi terkait dengan Perkara *a quo*, Mahkamah Konstitusi sudah pernah memutus Perkara Nomor 8/PUU-VI/2008 dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PUU-VI/2008 tanggal 6 Mei 2008, sebagai berikut:

Paragraf Pertama, hal. 18, pada pertimbangan hukumnya Mahkamah Konstitusi menyatakan sebagai berikut: (*vide* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PUU-VI/2008)

*“Dalam kaitan dengan jabatan kepala daerah, pembatasan dimaksud dapat diimplementasikan oleh undang-undang dalam bentuk:*

- a. pembatasan dua kali berturut-turut dalam jabatan yang sama; atau*
- b. pembatasan dua kali jabatan yang sama tidak berturut-turut; atau*
- c. pembatasan dua kali dalam jabatan yang sama di tempat yang berbeda.*

*Oleh karena pembatasan dimaksud terbuka bagi pembentuk undang-undang sebagai pilihan kebijakan, maka hal demikian tidak bertentangan dengan UUD 1945. Sebaliknya, jika pembatasan demikian dianggap bertentangan dengan UUD 1945, sebagaimana didalilkan oleh Pemohon, sehingga pasal yang bersangkutan harus*

*dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka tidak akan ada lagi pembatasan. Padahal, pembatasan demikian justru diperlukan dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan prinsip demokrasi dan pembatasan kekuasaan yang justru menjadi spirit UUD 1945.”*

- Paragraf Pertama, hal. 19, pada pertimbangan hukumnya Mahkamah Konstitusi menyatakan sebagai berikut: (*vide* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PUU-VI/2008)

*“Pasal 58 huruf o UU Pemda harus dipahami mengatur syarat untuk menduduki suatu jabatan sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Sedangkan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 mengatur ketentuan yang mengenai persamaan kedudukan warga negara di dalam hukum dan pemerintahan. Oleh karena itu setiap warga negara yang memenuhi syarat sebagaimana diatur dalam Pasal 58 UU Pemda, khususnya huruf o, harus diperlakukan sama untuk menduduki jabatan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah.”*

- Paragraf Ketiga, hal. 19-20, pada pertimbangan hukumnya Mahkamah Konstitusi menyatakan sebagai berikut: (*vide* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PUU-VI/2008)

*“Bahwa ketentuan Pasal 58 huruf o UU Pemda yang mengatur mengenai syarat untuk menduduki jabatan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah yang menentukan syarat pernah menjabat dua kali sebagai kepala daerah tidak ada kaitannya dengan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945. Pembatasan sebagaimana diatur dalam Pasal 58 UU Pemda, khususnya huruf o, dapat saja dilakukan sepanjang hal tersebut ditetapkan dengan undang-undang berlaku terhadap semua orang tanpa pembedaan, sehingga tidak dapat dipandang sebagai diskriminatif.”*

- Bahwa berdasarkan fakta-fakta dan penjelasan yang diterangkan di atas dapat disimpulkan bahwa tidak terdapat pertentangan antara Pasal 58 huruf o UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan

Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 12 Tahun 2008 dengan Pasal 7, Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan demikian DPR memohon Hakim Konstitusi memberikan amar putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan Pemohon *a quo* 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 menyatakan permohonan *a quo* tidak dapat diterima;
3. Menyatakan Keterangan DPR diterima untuk seluruhnya;
4. Menyatakan ketentuan Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tidak bertentangan dengan Pasal 7, Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
5. Menyatakan ketentuan Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tetap memiliki kekuatan hukum mengikat.

**[2.6]** Menimbang bahwa Pemohon menyampaikan Kesimpulan tertulis yang diserahkan di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 26 Agustus 2010, pada pokoknya sebagai berikut:

## **I. TANGGAPAN PEMOHON TERHADAP KETERANGAN PEMERINTAH.**

**1.1** Pemohon tetap pada dalil-dalil permohonannya semula dan menolak semua dalil-dalil dan keterangan Pemerintah dalam perkara uji materi *a quo*.

### **1.2 Kedudukan hukum atau *Legal Standing***

Pemerintah mempertanyakan Pemohon adalah pihak yang dirugikan secara konstitusional atas berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008.

Pasal 51 ayat 1 huruf (a) Undang-Undang MK yang menyatakan “Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:

perorangan warga negara Indonesia“. Oleh karenanya, Pemohon adalah seorang warga Negara Indonesia, yang pada saat ini masih menjabat sebagai Bupati Karawang, yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan dengan berlakunya Pasal 58 huruf o Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 *juncto* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008.

Bahwa Pemohon dapat berharap dengan pengujian suatu Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 adalah merupakan hak bagi setiap warga Negara yang menganggap adanya kerugian konstitusional atas berlakunya suatu undang-undang.

Kedudukan hukum atau *legal standing* adalah merupakan pra syarat untuk dikabulkannya suatu permohonan Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi.

Pemohon adalah seorang warga negara Indonesia yang merasa hak konstitusionalnya dirugikan dengan berlakunya Pasal 58 Huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, kerugian faktual bahwa Permohonan Pemohon terhambat dalam pendaftaran mencalonkan kembali sebagai calon bupati Karawanang periode 2010 – 2015.

### **1.3 Terhadap Materi Pengujian UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah**

- Pemerintah menyampaikan penjelasan bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, diharapkan dapat mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih baik, lebih transparan, meningkatkan derajat partisipasi masyarakat yang dapat

mendekatkan pelayanan pada masyarakat dengan tujuan akhir adalah menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat daerah tersebut.

Pada pokoknya Pemohon dapat memahami spirit dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih baik, lebih transparan, serta pemilihan kepala daerah diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Namun pada kenyataannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 belum seperti harapan dari amanat Undang-Undang *a quo*, dikarenakan bahwa di dalam Penjelasan Pasal 58 huruf o, dikatakan cukup Jelas padahal kenyataan sebenarnya tidak jelas dan melahirkan multi tafsir.

Pemohon telah menjabat sebagai Bupati Karawang pada periode tahun 1995 s.d tahun 1999 yang tatacara pemilihan didasarkan dipilih oleh DPRD mengacu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, pada periode tahun 2000 s/d tahun 2005 tidak menjabat sebagai Bupati, sedangkan pada periode tahun 2005 s.d tahun 2010 terpilih berdasarkan pilihan langsung oleh rakyat, dengan mengacu kepada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Dengan demikian Pemohon tidak dapat dikwalifisir sebagai telah dua kali secara berturut-turut menjabat sebagai Kepala Daerah Kabupaten Karawang.

Pasal 7 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan".

Pasal ini merupakan Konstitusional yang tidak boleh dilanggar oleh peraturan lain yang berada dibawahnya menurut sistem hierarki perundang-undangan.

**Pasal 239** Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang pada intinya berbunyi bahwa pada saat berlakunya undang-undang ini maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan tidak berlaku.

Oleh karenanya keberlakuan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 *juncto* Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dinyatakan sudah tidak berlaku

sehingga ketidakkjelasan Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah tidak dijelaskannya apakah belum pernah menjabat selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama, apakah hanya untuk jabatan yang sama dalam artian berturut turut atau masa jabatan yang tidak berturut turut pun masuk ke dalamnya atautkah masa jabatan yang menjabat sebagai kepala daerah yang tunduk pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 *juncto* Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan menjabat kembali sebagai kepala daerah yang tunduk pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *juncto* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah dianggap termasuk masa jabatan 2 (dua) kali.

Memperhatikan keterangan Pemerintah ketentuan dalam Pasal 60 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi maka terhadap materi muatan ayat, pasal dan atau bagian dalam undang-undang yang telah diuji tidak dapat dimohonkan pengujian kembali *ne bis in idem* kecuali jika para pemohon dapat membuktikan adanya alasan kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang berbeda dengan permohonan yang diajukan terdahulu *vide* Pasal 42 ayat (2) Peraturan MK Nomor 6/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang Undang.

**Tanggapan Pemohon:** dapat dimohonkan pengujian kembali dengan syarat-syarat konstitusionalnya yang menjadi pengujian kembali dengan syarat-syarat konstitusionalitas yang menjadi alasan permohonan yang bersangkutan berbeda.

Untuk menguatkan dalil-dalil Pemohon, Pemohon menghadirkan seorang Ahli.

## II. PENDAPAT AHLI PEMOHON.

### **Prof. H. Ahmad Syarifuddin Natabaya, S.H., L.L.M.**

Ahli Hukum Tata Negara, Prof. H. A. S Natabaya, SH telah memberikan keterangan di bawah sumpah di dalam persidangan Pleno Mahkamah Konstitusi pada tanggal 30 Juli 2010, yang pada pokoknya menyatakan:

1. Ahli menyampaikan keterangan keahliannya mengenai perkara yang diajukan kepada Mahkamah Konstitusi tentang kedudukan Pasal 58 huruf o Undang-

Undang Nomor 32 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008.

2. Kedudukan pasal *a quo* dari segi Hukum Tata Negara. Hans Kelsen di dalam bukunya yang berjudul ***General Theory of Law and State*** mengenai ***Sphere of Validity of the Norm*** adalah mengenai lingkungan berlakunya suatu norma. Karena Pasal 58 huruf o ini adalah pasal yang mengatur mengenai *norm* mengenai jabatan daripada Gubernur dan Wakil Gubernur.
3. Dikatakan oleh Hans Kelsen, ***since norms regulate human behaviour, and human behaviour takes place in time and space, norms are valid for certain time and for a certain space***. Oleh karena itu di dalam buku Kelsen ini selain daripada mengenai masalah waktu, ***temporal, sphere*** juga mengenai territorial begitu juga dia mengatur mengenai ***material and personal sphere***.
4. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 58 ini mengatur tentang norma maka kita harus lihat juga mengenai keberlakuan dalam undang-undang ini khususnya Pasal 58 huruf o. Undang-Undang *a quo* dibatasi oleh waktu karena ***certain time*** maka kita harus lihat di dalam ketentuan-ketentuan penutup dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004:
5. **Pasal 237, berbunyi**, “Semua ketentuan peraturan perundang undangan yang berkaitan secara langsung dengan daerah otonom wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya pada undang-undang ini”.
6. **Pasal 239** pada saat berlakunya undang-undang ini maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan tidak berlaku.
7. Oleh karenanya kita harus melihat semua ketentuan ketentuan yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam konteks *certain time* dalam keberlakuannya sehingga Pasal 58 huruf o dalam membaca cara pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Sehingga harus dilihat ketentuan Pasal 56 ayat (1) yang berbunyi: “Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan

calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas dan rahasia dan adil.”

8. Oleh karena itu di dalam menafsirkan Pasal 58 huruf o ini tentu harus dengan secara penafsiran sistematis bahwasanya apa yang diamanatkan oleh Pasal 58 mengenai calon-calon kepada daerah dan wakil kepala daerah adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat yang dibatasi oleh pasal 58 huruf o ini harus ditafsirkan bahwa Calon Bupati/Wakil Bupati telah menjalani proses pemilihan sebagaimana diatur oleh Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.
9. Hal ini berarti Calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah tersebut harus dipilih secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Sedangkan Pemohon *a quo* dalam jabatannya yang pertama dilakukan menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, hal mana menurut Pasal 239 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dinyatakan tidak berlaku.
10. Seorang Profesor Belanda yang bernama Logemann di dalam bukunya ***Over de Theory van een Staatsrecht*** yang menguraikan teori tentang Hukum Tata Negara positif. Logemann juga menguraikan tentang teori yang sama, menguraikan ajaran ruang lingkup (***gebieds leer***).
11. Dalam ajaran ini diuraikan tentang ruang lingkup berlakunya suatu norma. Menurut Logemann ruang lingkup (***gebied***) mempersoalkan ***aanbieding van de sphere verbinden norm het*** ialah menandai lapangan mana norma itu berlaku. Ruang lingkup (***gebied***) menurut Logemann terdiri dari waktu (***tijd gebied***), ruang, baik darat, laut dan udara (***rueimte gebied***), personal/orang (***personen gebied***) dan juga masalah yang diatur (***zaak gebied***).
12. Dalam rangka teori ilmu hukum tata negara positif inilah kita harus mencernakan apakah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 28 huruf o ini berlaku terhadap Pemohon kami.
13. Sebagaimana diketahui bahwa Pemohon kami adalah seorang kepala daerah yang diangkat menurut Undang-Undang Tahun 1974 dan Undang-Undang

Nomor 22 Tahun 1999 dan mempunyai masa jeda (tahun 1999 sampai dengan tahun 2005), baru dipilih kembali pada tahun 2005 sampai dengan tahun 2010 sehingga Pemohon ini tidak menduduki masa jabatan berturut turut. Dengan mengutip Pasal 7 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dikatakan demikian, "*Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam masa jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan*".

14. Sebagai bahan perbandingan mengenai pengaturan jabatan yang berturut-turut, hal ini dapat dilihat dalam: Pasal 22 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi berbunyi sebagai berikut: "*Masa jabatan Hakim Konstitusi selama lima tahun dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatannya berikutnya*". Pasal 29 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang mempunyai makna yang sama, yaitu: "Anggota Komisi Yudisial memegang jabatan selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan sesudahnya".
15. Dari kedua pasal diatas dapat diambil kesimpulan bahwa kapan menjadi halangan untuk menduduki jabatan kedua kali, dialah apabila orang tersebut telah menduduki jabatan secara berturut turut (dalam dua periode);
16. Mengacu pada Pasal 7 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang mengatakan bahwa jabatan Presiden dan Wakil Presiden dapat dipilih kedua kalinya apabila dia menduduki jabatan Presiden secara berturut-turut. Ketentuan ini sudah seharusnya juga dijadikan acuan dalam menafsirkan Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.
17. Mengingat bahwa kedudukan Bupati sebagai Kepala Pemerintahan di daerah sudah seharusnya juga mengacu kepada ketentuan Pasal 7 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
18. Ahli melihat bahwasanya bagaimana kedudukan dari Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dikaji dari sudut hukum Tata Negara positif karena ini adalah mengenai *norm*.

### III. PENDAPAT AHLI TERHADAP PERTANYAAN PEMERINTAH DAN HAKIM KONSTITUSI.

1. Pasal 7 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang pengertiannya adalah sesudahnya, dimana Presiden dan Wakil Presiden memangku jabatannya selama 5 tahun dan sesudahnya, itu pengertian menurut Ahli adalah hanya berturut-turut atau sesudahnya itu artinya kontinyu setelah satu periode yang lain, kalau ada jeda itu tidak dalam pengertian *continuation* atau berkelanjutan.
2. Jika kita kaitkan sekarang Presiden SBY sudah menjabat tahun 2004 sampai tahun 2009, kemudian tahun 2009 sampai tahun 2014, setelah tahun 2014 maka menurut pasal 7, SBY tidak bisa lagi mencalonkan, tetapi pengertian ini akan berarti bahwa tahun 2019 bisa mencalonkan lagi dan seterusnya lagi berturut-turut sampai 2024 dan 2029, kemudian dijeda lagi, kemudian tahun 2032 mencalonkan lagi.
3. Pengertian berturut-turut seperti itu jika hanya memperhatikan penekanan pada berturut turut, hal ini akan mengubah pandangan tentang demokrasi di Indonesia, pengertian tentang Pasal 7 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4. Memperhatikan pertanyaan dari Pemerintah, Ahli dapat menyampaikan bahwa Pemerintah hanya membaca dan berhenti dalam arti sesudahnya saja tetapi tidak membaca dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Ahli menafsirkan kenapa *sesudahnya*, "Nya" itu adalah menunjukkan jabatan yang sebelumnya maka dia sesudah itu boleh. Hal ini dibolehkan karena di dalam Pasal 58 UU Nomor 32 Tahun 2004 terdapat sesuatu yang tidak jelas.
5. Ditambahkan oleh Ahli, "Belum pernah menjabat kepala daerah dan wakil kepala daerah selama 2 kali masa jabatan dalam jabatan yang sama, kapan dia itu di dalam jabatan yang sama itu tidak diperbolehkan, Undang-Undang Dasar mengatakan Presiden boleh, sesudahnya itu tapi hanya 1 (satu) kali. Dalam Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Pasal 22, "*Masa jabatan Hakim Konstitusi selama 5 (lima) tahun dapat dipilih kembali hanya untuk 1 kali masa*

*jabatan berikutnya*". Dalam Pasal 7 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, disini "*Nya*" itu ditengah tengah. Di dalam Undang-Undang Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial "*Nya*" terletak di belakang.

6. Artinya "roh" yang diatur di dalam Mahkamah Konstitusi itu untuk Pemerintahan, Presiden, tentu juga harus diberlakukan kepada Pemerintahan Daerah karena sama-sama Pemerintahan, sama-sama dalam ruang lingkup eksekutif. Pemohon dipilih dengan undang-undang yang lain dan ada masa jeda dan oleh karena itu Ahli katakan baik menurut Hans Kelsen maupun Logemann suatu undang-undang itu *norm* sehingga berlaku *for a certain time*, ada *tijd gebied nya*, ada *sphere of validity* dari *norm* itu dibatasi waktu.
7. Undang-Undang itu sendiri membatasi ke dalam kata penutupnya dia hanya berlaku, semua yang lama tidak berlaku, artinya itu undang-undang tersebut berlaku ke depan, kecuali undang-undang itu mengatakan masih memberlakukan ketentuan-ketentuan sebelumnya dengan tegas dinyatakan dalam undang-undang tersebut, atau undang-undang itu mengatakan mencabut keseluruhan undang-undang sebelumnya seperti dalam Pasal 239 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatakan, "Pada saat berlakunya undang-undang ini maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah dinyatakan tidak berlaku."
8. Mengenai ruang lingkup berlakunya suatu norma menurut waktu dan tempat, apakah seseorang yang sudah dijatuhi pidana kemudian undang-undangnya berubah dia dianggap tidak pernah dijatuhi pidana karena ruang lingkup waktu dan tempat yang berbeda atau seseorang yang dijatuhi pidana di Indonesia dan di luar negeri tetapi juga dinyatakan tidak berlaku karena ruang lingkup waktu dan tempatnya berbeda karena terjadinya perubahan undang-undang.
9. Ahli memberikan keterangan bahwa seseorang yang sudah dijatuhi pidana tidak akan merubah status orang tersebut walaupun telah terjadi perubahan undang-undang hukumnya (asas legalitas), tergantung dari asas yang dianut berlakunya Hukum Pidana di masing-masing negara, karena ada beberapa

asas yang ada dalam hukum pidana yaitu: asas territorial, asas nasionalitas (aktif, pasif) dan asas universalitas.

Berdasarkan fakta dan hukum tersebut di atas, Pemohon mohon kiranya Mahkamah Konstitusi menjatuhkan putusan sebagai berikut:

- Mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya.

**[2.7]** Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, maka segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam berita acara persidangan dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari putusan ini;

### **3. PERTIMBANGAN HUKUM**

**[3.1]** Menimbang bahwa maksud dan tujuan permohonan Pemohon adalah menguji konstitusionalitas Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437, selanjutnya disebut UU 32/2004) terhadap Pasal 7, Pasal 27 ayat (1), serta Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945);

**[3.2]** Menimbang bahwa sebelum memasuki pokok permohonan, Mahkamah Konstitusi, selanjutnya disebut Mahkamah, akan mempertimbangkan terlebih dahulu hal-hal sebagai berikut:

1. Kewenangan Mahkamah untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*;
2. Kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon;

Terhadap kedua hal tersebut di atas, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

### **Kewenangan Mahkamah**

**[3.3]** Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316, 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 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076, selanjutnya disebut UU 48/2009), Mahkamah berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945;

**[3.4]** Menimbang bahwa permohonan Pemohon adalah mengenai pengujian Pasal 58 huruf o UU 32/2004 yang menyatakan, "*Calon kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat:*

*a. ... ;*

*b. ... dst;*

*o. belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama";*

**[3.5]** Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a UU MK, dan Pasal 29 ayat (1) huruf a UU 48/2009, salah satu kewenangan Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945.

**[3.6]** Menimbang bahwa Pasal 60 UU MK menyebutkan, "*Terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang telah diuji, tidak dapat dimohonkan pengujian kembali*". Berdasarkan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 bertanggal 27 Juni 2005 dalam Pasal 42 ayat (2) dinyatakan, permohonan Pengujian Undang-Undang terhadap muatan ayat, pasal, dan/atau bagian yang sama dengan perkara yang pernah diputus oleh Mahkamah

dapat dimohonkan pengujian kembali dengan syarat-syarat konstiusionalitas yang menjadi alasan permohonan yang bersangkutan berbeda;

**[3.7]** Menimbang bahwa Pasal 58 huruf o UU 32/2004 sudah pernah diuji dan diputus dalam Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008 dan Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009, akan tetapi syarat-syarat konstiusionalitas yang menjadi alasan permohonan *a quo* berbeda, dengan demikian Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*;

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

**[3.8]** Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK, 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 dan membuktikan terlebih dahulu:

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

**[3.9]** 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-putusan selanjutnya, berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud 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;

[3.10] Menimbang bahwa Pemohon mendalilkan bahwa hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945 sebagaimana tersebut di bawah, secara potensial dirugikan akibat diberlakukannya ketentuan Pasal 58 huruf o UU 32/2004.

1. **Pasal 7:** *“Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan”.*
2. **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”.*
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”.*

**[3.11]** Menimbang bahwa terhadap pasal-pasal tersebut, para Pemohon mendalilkan hal-hal sebagai berikut:

**[3.11.1]** Bahwa Pemohon sebagai perorangan warga negara Indonesia mendalilkan pernah menjabat sebagai Kepala Daerah Kabupaten Karawang, yakni pada tahun 1995-1999, era pemilihan kepala daerah yang ditunjuk langsung, yang tunduk pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 *juncto* Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (*vide* Bukti P-7 dan Bukti P-8) dan pada Tahun 2005 sampai dengan tahun 2010 yang mana Pemohon menjabat sebagai Kepala Daerah Kabupaten Karawang, berdasarkan pemilihan secara langsung, yang tunduk pada UU 32/2004 *juncto* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 (*vide* Bukti P-9) .

**[3.11.2]** Bahwa pada Tahun 2010, Pemohon akan mencalonkan diri lagi sebagai Calon Kepala Daerah Kabupaten Karawang untuk periode 2010-2015, akan tetapi terhalangi oleh tidak jelasnya penafsiran makna Pasal 58 huruf o UU 32/2004 (*vide* Bukti P-10), sehingga berpotensi merugikan hak-hak konstitusional Pemohon sebagaimana termaktub dalam Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945. Menurut Pemohon, ketidakjelasan penafsiran materi muatan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 sangat nyata terlihat jika dibandingkan dengan Pasal 7 UUD 1945;

**[3.12]** Menimbang bahwa berdasarkan uraian di atas, Mahkamah berpendapat bahwa Pemohon sebagai perseorangan warga negara Indonesia dapat membuktikan potensi kerugian hak konstitusionalnya oleh berlakunya pasal yang dimohonkan pengujian, sehingga Pemohon telah memenuhi syarat kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan *a quo*;

**[3.13]** Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo* dan Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak selaku Pemohon, maka selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan Pokok Permohonan;

### **Pokok Permohonan**

**[3.14]** Menimbang bahwa Pemohon mendalilkan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 bertentangan dengan UUD 1945 sehingga harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan alasan sebagai berikut:

**[3.14.1]** Bahwa ketidakjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 adalah tidak dijelaskannya apakah belum pernah menjabat selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama, apakah hanya untuk masa jabatan yang sama dalam artian berturut-turut atautakah masa jabatan yang tidak berturut-turut pun masuk ke dalamnya, atautakah seseorang yang menjabat sebagai Kepala Daerah yang tunduk pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 *juncto* Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan menjabat kembali sebagai kepala daerah yang tunduk pada UU 32/2004 *juncto* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dianggap termasuk masa jabatan 2 (dua) kali, hal mana di dalam Pasal 58 huruf o tidak menjelaskan tentang hal tersebut. Hal tersebut melanggar hak konstitusional Pemohon yakni tidak adanya kepastian hukum dalam pengikutsertaan dan pencalonan sebagai kepala daerah di Kabupaten Karawang dan jaminan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 bahwa setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan;

**[3.14.2]** Bahwa ketidakjelasan penafsiran materi muatan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 sangat nyata terlihat jika dibandingkan dengan Pasal 7 UUD 1945 yang berbunyi, "*Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan,*" sedangkan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 berbunyi, "*belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam masa jabatan yang sama*";

**[3.14.3]** Bahwa Pasal 56 ayat (1) UU 32/2004 mengatur tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dilaksanakan secara langsung, sedangkan kepala daerah yang menjabat sebelum lahirnya UU 32/2004 bukan kepala daerah yang dipilih dengan sistem langsung, melainkan kepala daerah yang dipilih secara tidak langsung oleh DPRD. Dengan demikian, materi muatan Pasal 58 huruf o

UU 32/2004 harus ditafsirkan menurut sistem yang berlaku untuk Undang-Undang *a quo* yakni yang terdapat dalam Pasal 56 ayat (1) UU 32/2004, sehingga bagi kepala daerah yang menjabat sebelum periode tahun 2004 tidaklah termasuk hitungan dalam Pasal 58 huruf o UU 32/2004;

**[3.15]** Menimbang bahwa untuk mendukung dalil-dalilnya, Pemohon mengajukan bukti-bukti tertulis (Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-10) dan Ahli Prof. H. Ahmad Syarifuddin Natabaya, S.H., L.L.M. yang telah didengar keterangannya dalam persidangan tanggal 30 Juli 2010 yang pada pokoknya menyatakan hal-hal sebagai berikut:

- Pasal 58 huruf o UU 32/2004 harus dilihat dari kacamata keberlakuan norma dan waktu yang tepat (*certain time and certain space*) sebagaimana pendapat Hans Kelsen dalam buku *General Theory of Law and State*. Selain itu, menurut Logemann, dalam buku *Over de Theory van een Staatsrecht*, diterangkannya mengenai *gebied leren* yang mempersoalkan *aanbieding van de sphere verbinden norm het* (menandai lapangan mana norma itu berlaku). Menurut Logemann, terdapat *tijde gebied* (mengenai waktu), *ruimte gebied* (mengenai ruang), mengenai *zak gebied* (mengenai apa yang harus diatur), dan *personen gebied* (mengenai siapa yang akan diatur).
- Sesuai dengan keberlakuan menurut waktu Pasal 58 huruf o UU 32/2004, maka harus dilihat Ketentuan Penutup, yaitu Pasal 237 yang menyatakan, “*Semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini dinyatakan tetap berlaku*” dan Pasal 239 yang menyatakan, “*Pada saat berlakunya Undang-Undang ini, maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan tidak berlaku.*” Oleh karena itu, dalam konteks keberlakuan menurut waktu, harus dilihat semua ketentuan-ketentuan yang ada dalam UU 32/2004, sehingga dalam memaknai Pasal 58 huruf o UU 32/2004, tentunya harus dilihat bagaimana cara pemilihan kepala daerah yang diatur dalam Pasal 56 ayat (1) UU 32/2004;
- Pasal 7 UUD 1945 yang menyatakan, “*Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali*

*dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan*”, berlaku untuk Presiden sebagai kepala pemerintahan, sehingga sudah seharusnya kepala pemerintahan di bawahnya mengacu kepada ketentuan *a quo* karena Undang-Undang Dasar merupakan roh pengaturan undang-undang di bawahnya.

**[3.16]** Menimbang bahwa Pemerintah menyampaikan keterangan dalam persidangan tanggal 30 Juli 2010 yang selanjutnya memberikan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 30 Agustus 2010 yang pada pokoknya menerangkan hal-hal sebagai berikut:

- Bahwa UU 32/2004 yang telah diubah untuk terakhir kalinya dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diharapkan dapat mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih baik, lebih transparan, meningkatkan derajat partisipasi masyarakat yang pada gilirannya dapat mewujudkan pula daerah otonom yang dapat mendekatkan pelayanan pada masyarakat dengan tujuan akhirnya adalah menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat daerah tersebut. Selain itu, undang-undang *a quo* juga memberikan dorongan positif guna memperbaiki sistem pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, wakil walikota yang sedapat mungkin seluruh penyelenggaraannya mencerminkan nilai-nilai demokrasi di Indonesia;
- Bahwa berkaitan dengan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota dan wakil walikota, menurut Pemerintah, apapun pilihan sistem atau proses penyelenggaraannya apakah melalui mekanisme dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota atau dipilih langsung oleh rakyat kedua-duanya bersifat demokratis dan konstitusional sebagaimana yang diamanatkan oleh ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Keduanya juga merupakan pilihan kebijakan atau *legal policy* dari pembuat undang-undang yaitu DPR bersama Presiden yang dipandang sesuai dengan dinamika dan kebutuhan bangsa Indonesia. Ketika tahun 1974 dengan Undang-Undang

Nomor 5 Tahun 1974, pemilihan kepala daerah dilakukan melalui pemilihan di DPRD ketika itu dipandang itulah cara yang paling sesuai pada saat itu;

- Hal ini juga sesuai dengan putusan atau konkuren dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072, 073/PUU-II/2004 tanggal 22 Maret 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-VII/2009 bertanggal 9 September 2009. Dengan demikian sepanjang berkaitan dengan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah maka tidak dapat dibedakan atau tidak dapat dikotomikan oleh waktu, tempat maupun sistem proses pemilihannya;
- Bahwa Pemerintah sependapat dengan Putusan Mahkamah Konstitusi yang menolak permohonan Pengujian Ketentuan Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pemerintahan Daerah yang dimohonkan oleh Drs. H.M. Said Saggaf, M.Si. register Perkara Nomor 8/PUU-VI/2008 dan yang diajukan oleh Prof. Dr. Drg I Gede Winasa, register Perkara Nomor 22/PUU-VII/2009 karena ketentuan *a quo* telah sejalan dengan spirit Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Jikalau dalam ketentuan terdapat pembatasan-pembatasan terhadap hak dan atau kewenangan konstitusional setiap orang *in casu* terhadap masalah jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah, pembatasan yang demikian juga telah sejalan dengan ketentuan Pasal 28J ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Pemerintah juga menghormati Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-VII/2009 tanggal 17 November 2010 yang mengabulkan permohonan H. Nurdin Basirrun, S.Sos., yang menduduki jabatan kepala daerah karena mengganti kepala daerah yang berhenti atau diberhentikan karena alasan tertentu. Di mana putusan tersebut telah memberikan tafsir yang jelas terhadap penghitungan periodisasi masa jabatan kepala daerah. Adapun periode satu kali masa jabatan dihitung apabila masa jabatan tersebut telah dijalani setengah atau lebih dari setengah masa jabatan. Hal yang demikian telah memberikan perlindungan perlakuan yang adil dan menciptakan kepastian hukum sebagaimana dijamin oleh konstitusi;

[3.17] Menimbang bahwa Dewan Perwakilan Rakyat telah memberikan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 2 September 2010, pada pokoknya menerangkan hal-hal sebagai berikut:

- Bahwa atas dasar ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) dan Pasal 18B UUD 1945, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah dibentuk undang-undang yaitu UU 32/2004 sebagaimana telah diubah dengan UU 12/2008, yang di dalamnya mengatur penyelenggaraan pemilihan kepala daerah khususnya mengatur syarat-syarat yang wajib dipenuhi oleh calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Bahwa DPR berpandangan ketentuan Undang-Undang *a quo* yang mengatur syarat-syarat yang wajib dipenuhi oleh calon Kepala Daerah adalah politik hukum (*legal policy*) pembentuk undang-undang yang berlaku untuk semua warga negara Indonesia yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah.
- Bahwa persyaratan sebagaimana dimaksud di atas diatur dalam Pasal 58 UU Pemerintahan Daerah, yang memuat 16 syarat yang bersifat kumulatif wajib dipenuhi oleh semua calon kepala daerah. Apabila salah satu syarat tersebut tidak terpenuhi maka secara formil calon kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak memenuhi syarat untuk mengikuti proses pemilihan kepala daerah.
- Bahwa ketentuan mengenai persyaratan dalam Pasal 58 huruf o Undang-Undang *a quo* menyebutkan, "*Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga Negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama*". Persyaratan ini merupakan *legal policy* dari pembentuk undang-undang (DPR dan Pemerintah) untuk memberikan pembatasan sekaligus memberikan kesempatan kepada semua warga negara Indonesia yang memenuhi persyaratan untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah sebagai perwujudan dari pada prinsip negara hukum yang demokratis yaitu kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan yang dijamin dalam Pasal 27 ayat (1) *juncto* Pasal 28D ayat (3) UUD 1945. Hal

ini dapat dilihat dalam Risalah Rapat Panitia Kerja RUU tentang Pemerintahan Daerah (yang kemudian menjadi UU 32/2004) sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pada hari Kamis, tanggal 22 Juli 2004, yaitu:

- a. alasan dibatasi hanya 2 (dua) kali menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah baik berturut-turut atau tidak, di daerah manapun atau daerah yang sama dengan asumsi bahwa makin lama seseorang disatu jabatan peluang untuk melakukan korupsi semakin besar;
- b. bahwa yang dimaksud dalam jabatan yang sama adalah dalam jabatan itu, tanpa mengenal lagi di daerah mana dan di wilayah mana seseorang menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah;

Dengan demikian, pengertian “belum pernah menjabat dua kali jabatan Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah di daerah yang sama atau daerah yang lain” adalah calon yang bersangkutan dinyatakan belum pernah menduduki jabatan Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah di daerah yang sama maupun di daerah yang lain selama 2 (dua) kali dengan tidak mempersoalkan mengenai tata cara pemilihan maupun waktu terpilihnya baik berturut-turut maupun tidak.

- Bahwa pembatasan yang disyaratkan dalam Pasal 58 huruf o Undang-Undang *a quo* ditegaskan pula pada Pasal 110 ayat (3) UU Pemerintahan Daerah, yang mengatur bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah memegang jabatan selama 5 (lima) tahun dihitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.
- Bahwa sebagai ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan UU Pemerintahan Daerah, berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 Presiden telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dalam Pasal 38 ayat (1) huruf o Peraturan Pemerintah *a quo* yang menyebutkan bahwa “*Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Warga Negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat belum pernah menjabat sebagai Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan*”

*dalam jabatan yang sama” serta penjelasannya menyebutkan bahwa “yang bersangkutan belum pernah menjabat dua kali masa jabatan di daerah yang sama atau daerah lain dan perhitungan dua kali masa jabatan dihitung sejak saat pelantikan”.*

- Bahwa ketentuan Pasal 58 huruf o UU *a quo*, yang oleh Pemohon dianggap melanggar hak konstitusional dan hak asasi Pemohon, serta dianggapnya tidak sesuai dengan jiwa dan semangat UUD 1945 dan bertentangan atau melanggar ketentuan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945, terhadap dalil Pemohon tersebut, DPR berpendapat:
  - a. bahwa di dalam menjalankan hak asasi dan kebebasannya setiap warga negara wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945. Bahwa Pembatasan dengan undang-undang sebagai hukum tertulis adalah merupakan perwujudan dari ketentuan mengenai kewajiban setiap warga negara untuk menjunjung tinggi hukum tanpa kecualinya sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 untuk memberikan kepastian hukum yang adil sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.
  - b. bahwa pembatasan masa jabatan 2 kali masa jabatan untuk memberikan kesempatan yang sama kepada warga negara yang lain yang belum pernah menjabat sebagai kepala daerah dalam 2 kali masa jabatan yang sama. dan juga merupakan pengakuan dan penghormatan terhadap hak dan kebebasan orang lain, sesuai dengan amanah Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa *“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”* dan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, yang berbunyi *“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”.*

- c. bahwa ketentuan Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan salah satu bentuk pembatasan dalam menjalankan hak asasi manusia sesuai dengan ketentuan konstitusi [*vide* Pasal 28J ayat (2) UUD 1945], sehingga ketentuan Pasal 58 huruf o tersebut tidak melanggar hak asasi Pemohon sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945 yang merupakan pelaksanaan dari ketentuan negara Indonesia adalah negara hukum yang mengambil unsur-unsur yang positif dari tradisi *rechstaat* maupun *rule of law*.
- Bahwa ketentuan Pasal 58 huruf o UU Pemerintahan Daerah, yang dinyatakan Pemohon tidak memberikan kepastian hukum, menurut DPR hal tersebut tidak tepat, justru ketentuan Pasal 58 huruf o Undang-Undang *a quo* merupakan ketentuan yang sifatnya jelas, tegas dan tidak ambigu/multi tafsir dan harus diartikan sesuai dengan *original intent* perumusan pasal tersebut dan tidak perlu dikaitkan dengan:
    - a. apakah jabatan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut dijabat selama 2 (dua) kali berturut-turut atau tidak berturut-turut, tetapi yang penting adalah jika calon tersebut sudah pernah menjabat selama 2 (dua) kali masa jabatan untuk jabatan yang sama, maka yang bersangkutan tidak boleh mencalonkan diri lagi untuk jabatan tersebut;
    - b. apakah jabatan tersebut diperoleh pada saat berlakunya undang-undang pada masa tertentu (misalnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, atau UU 32/2004), esensi yang terkandung dalam rumusan ketentuan Pasal 58 huruf o UU Pemerintahan Daerah adalah bahwa calon sudah pernah menjabat selama 2 (dua) kali untuk jabatan yang sama serta tata cara pemilihannya, dengan tidak mempermasalahkan UU 32/2004 yang menjadi dasar hukum bagi pengangkatannya. Karena apabila misalnya seseorang pernah menduduki jabatan sebagai kepala daerah berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 kemudian Undang-Undang tersebut dicabut dan diganti dengan UU 32/2004 bukan berarti bahwa ketentuan dalam UU 32/ 2004 dapat mengesampingkan fakta yang ada yaitu fakta

seseorang pernah menduduki jabatan sebagai kepala daerah berdasarkan Undang-Undang yang lama.

- Bahwa pembatasan masa jabatan termasuk salah satu rambu pembatas kekuasaan, dan merupakan salah satu ciri utama kehidupan demokrasi. Tanpa pembatasan, peluang penyalahgunaan kekuasaan akan mudah terjadi, sehingga dapat menimbulkan kekuasaan yang cenderung berpeluang melakukan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN).
- Bahwa berdasarkan fakta-fakta dan penjelasan yang diterangkan di atas dapat disimpulkan bahwa tidak terdapat pertentangan antara Pasal 58 huruf o UU 32/2004 sebagaimana telah diubah dengan UU 12/2008 dengan Pasal 7, Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945.

### **Pendapat Mahkamah**

**[3.17]** Menimbang bahwa setelah membaca dan mendengar permohonan Pemohon, keterangan ahli dari Pemohon, bukti-bukti yang diajukan oleh Pemohon, dan keterangan Pemerintah dan DPR, serta kesimpulan Pemohon, Mahkamah menilai hal-hal sebagai berikut:

**[3.18]** Menimbang bahwa Mahkamah pernah memutus Pengujian Pasal 58 huruf o UU 32/2004 terhadap Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (3), Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 yaitu Putusan Mahkamah Nomor 8/PUU-VI/2008 bertanggal 6 Mei 2008 dan telah memberikan batasan jabatan kepala daerah. Pembatasan dimaksud dapat diimplementasikan oleh Undang-Undang, yaitu:

- a. pembatasan dua kali berturut-turut dalam jabatan yang sama; atau
- b. pembatasan dua kali jabatan yang sama tidak berturut-turut; atau
- c. pembatasan dua kali dalam jabatan yang sama di tempat yang berbeda;

**[3.19]** Menimbang bahwa Mahkamah juga pernah memutus Pengujian Pasal 58 huruf o UU 32/2004 terhadap Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) serta

Pasal 28G ayat (1) UUD 1945 yaitu Putusan Mahkamah Nomor 22/PUU-VII/2009 bertanggal 17 November 2009, dengan pertimbangan sebagai berikut:

*"Menurut Mahkamah pada hakikatnya baik UU 22/1999 maupun UU 32/2004 dan PP 6/2005 telah mengatur hal yang sama tentang masa jabatan Kepala Daerah yaitu lima tahun. Perbedaan sistem pemilihan kepala daerah baik tidak langsung [vide Pasal 40 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 22/1999] maupun langsung (Pasal 15 PP 6/2005) tidaklah berarti bahwa sistem Pemilihan Kepala Daerah tidak langsung, tidak atau kurang demokratis dibandingkan dengan sistem langsung, begitu pula sebaliknya. Keduanya merupakan kebijakan negara tentang sistem pemilihan kepala daerah yang sama demokratisnya sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Bahkan Pemerintah setelah memperoleh pengalaman menerapkan sistem pemilihan kepala daerah langsung (berdasarkan UU 32/2004) dan pemilihan kepala daerah tidak langsung (berdasarkan UU 22/1999) dengan segala akibatnya, sekarang timbul gagasan baru untuk kembali memberlakukan pemilihan secara tidak langsung";*

**[3.20]** Menimbang bahwa permohonan Pemohon dalam Perkara Nomor 29/PUU-VIII/2010 adalah pengujian materiil Pasal 58 huruf o UU 32/2004 terhadap Pasal 7, Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945;

**[3.21]** Menimbang bahwa oleh karena pengujian Pasal 58 huruf o UU 32/2004 pernah dilakukan terhadap Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 dan pernah diputus oleh Mahkamah Konstitusi (*vide* Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008 bertanggal 6 Mei 2008 dan Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 bertanggal 17 November 2009) sehingga *mutatis mutandis* alasan hukum dalam kedua putusan Mahkamah Konstitusi tersebut berlaku dalam putusan ini sepanjang berkenaan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) dan dianggap *ne bis in idem*, maka yang akan dipertimbangkan adalah pengujian Pasal 58 huruf o UU 32/2004 terhadap Pasal 7 UUD 1945;

**[3.22]** Menimbang bahwa Pasal 58 huruf o UU 32/2004 menentukan, calon Kepala Daerah adalah Warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat belum

pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama;

**[3.23]** Menimbang bahwa Pasal 7 UUD 1945 menyatakan, "*Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk sekali masa jabatan*";

**[3.24]** Menimbang bahwa isu hukum utama permohonan Pemohon terkait Pasal 7 UUD 1945 ialah Pasal 58 huruf o UU 32/2004 tidak jelas dan multitafsir karena bertentangan dengan Pasal 7 UUD 1945 dalam arti tidak boleh dilanggar oleh peraturan lain yang berada di bawahnya menurut sistem hirarki perundang-undangan. Menurut Pemohon, Pasal 239 UU 32/2004 intinya berbunyi, pada saat berlakunya undang-undang ini maka undang-undang Nomor 32 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dinyatakan tidak berlaku. Akibatnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 sudah tidak berlaku lagi. Oleh sebab itu, berdasarkan keterangan ahli Prof. H.A.S. Natabaya, S.H., L.L.M. dengan mengutip pendapat Hans Kelsen dan Logemann yang berkenaan dengan *sphere validity of the norm*, norma Pasal 58 huruf o UU 32/2004 dibatasi oleh waktu, maka berdasarkan Pasal 237 UU 32/2004 semua ketentuan perundang-undangan yang berkaitan secara langsung dengan daerah otonom wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya pada Undang-Undang ini. Suatu Undang-Undang itu *norm*, sehingga berlaku *for certain time (tijdsgebied)* dan ada *sphere of validity*-nya yang dibatasi oleh waktu;

Bahwa Pemohon telah mengutip Pasal 7 UUD 1945 yang memberi batasan bagi Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk sekali masa jabatan, untuk membenarkan dalilnya bahwa Pasal 7 UUD 1945 memegang jabatan itu harus berturut-turut, seperti halnya bunyi Pasal 22 UU MK tentang jabatan Hakim Mahkamah Konstitusi selama lima tahun dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan. Artinya semangat yang diatur dalam Pasal 7 UUD 1945 untuk Pemerintahan/Presiden tentu juga harus diberlakukan kepada Pemerintah Daerah karena sama-sama Pemerintahan, sama-sama dalam ruang lingkup eksekutif;

**[3.25]** Menimbang bahwa terhadap kutipan bunyi Pasal 7 UUD 1945 yang diperuntukkan bagi pembatasan masa jabatan Presiden dan wakil Presiden yang digunakan untuk membenarkan dalil Pemohon bagi pembatasan kekuasaan Gubernur, Bupati dan Walikota, Mahkamah berpendapat, hal demikian tidaklah tepat, karena Pasal 7 UUD 1945 berada pada Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, yaitu Pemerintah Pusat, sedangkan Gubernur, Bupati dan Walikota diatur dalam Bab IV tentang Pemerintah Daerah, dua domain pengaturan yang berbeda baik undang-undangnya maupun peraturan pelaksanaannya (*vide* Pasal 18 UUD 1945). Menurut Mahkamah, setiap ketentuan dari UUD 1945 adalah bersifat otonom dalam arti mengikat sesuai dengan isi masing-masing bagian dari UUD 1945 itu sendiri tanpa harus disamakan substansinya;

**[3.26]** Menimbang, sebagaimana tercantum dalam Putusan Mahkamah Nomor 8/PUU-VI/2008 bertanggal 6 Mei 2008 bahwa syarat jabatan menekankan pada frasa belum pernah menjabat sebagai Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah selama dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama, baik di daerah yang sama atau di daerah lain;

**[3.27]** Menimbang bahwa seseorang yang pernah menjabat tetap saja dianggap telah pernah menjabat terlepas dari pertimbangan apakah jabatannya tersebut diperoleh secara demokratis atau tidak demokratis karena baik secara *ipso facto* maupun *ipso jure* tidak bisa dihapus dari catatan sejarah;

**[3.28]** Menimbang bahwa oleh karena tidak adanya perubahan fakta yang dapat menjadikan perubahan putusan yang mendekati keadilan dan kemanfaatan sehingga pendapat sebaliknya yang harus dikedepankan demi konsistensi putusan-putusan Mahkamah demi tercipta jaminan kepastian hukum, maka terhadap permohonan Pemohon *a quo* yang substansinya sekalipun ada alasan yang berbeda maka Mahkamah menyatakan pendapatnya dalam dua hal yaitu: *Pertama*, pengujian Pasal 58 huruf o UU 32 /2004 terhadap Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945, *mutatis mutandis* alasan hukum dalam kedua putusan Mahkamah tersebut berlaku dalam putusan ini sepanjang berkenaan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) dan dianggap *ne bis in idem*, maka yang akan dipertimbangkan adalah pengujian

Pasal 58 huruf o UU 32/2004 terhadap Pasal 7 UUD 1945 yang dinyatakan *ne bis in idem*; Kedua, pengujian Pasal 58 huruf o UU 32 /2004 terhadap Pasal 7 UUD 1945 dinyatakan ditolak;

[3.29] Menimbang bahwa atas penilaian Mahkamah sebagaimana tersebut di atas, maka dalil Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

#### 4. KONKLUSI

Menimbang bahwa berdasarkan penilaian hukum dan fakta tersebut di atas, Mahkamah berkesimpulan bahwa:

[4.1] Mahkamah berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*;

[4.2] Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*);

[4.3] Dalil-dalil Pemohon tidak beralasan hukum.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan dengan mengingat Pasal 56 ayat (5) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316).

#### 5. AMAR PUTUSAN

**Mengadili,**

**Menyatakan:**

Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim yang dihadiri oleh sembilan Hakim Konstitusi pada hari Jumat tanggal tiga bulan September tahun dua ribu sepuluh dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari Kamis tanggal dua puluh tiga bulan September

tahun dua ribu sepuluh oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Moh. Mahfud MD, selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, Harjono, Ahmad Fadlil Sumadi, Hamdan Zoelva, Maria Farida Indrati, M. Akil Mochtar, dan Muhammad Alim, masing-masing sebagai Anggota dengan dibantu oleh Luthfi Widagdo Eddyono sebagai Panitera Pengganti, dihadiri oleh Pemohon atau kuasanya, Pemerintah atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

**KETUA**

ttd.

**Moh. Mahfud MD**  
**ANGGOTA-ANGGOTA,**

ttd.

**Achmad Sodiki**

ttd.

**Ahmad Fadlil Sumadi**

ttd.

**Maria Farida Indrati**

ttd.

**Harjono**

ttd.

**Hamdan Zoelva**

ttd.

**M. Akil Mochtar**

ttd.

**Muhammad Alim**

## 6. PENDAPAT BERBEDA (*DISSENTING OPINION*)

Terhadap putusan perkara ini terdapat seorang Hakim Konstitusi yang memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*), yaitu Hakim Konstitusi Harjono, sebagai berikut:

### [6.1] Pendapat Berbeda (*Dissenting Opinion*) Hakim Konstitusi Harjono

Menimbang bahwa sejak ditetapkannya Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 sebagai perubahan UUD 1945 pemilihan kepala daerah harus dilaksanakan secara demokratis. Demokrasi dalam kaitannya dengan pemilihan kepala daerah tidak selalu dilakukan dengan cara pemilihan secara langsung tetapi juga dapat dilakukan secara tidak langsung atau melalui perwakilan (*vide* Putusan Mahkamah Nomor 072-073/PUU-II/2004). Apabila dilakukan pemilihan secara langsung maka Pemilukada harus berdasar kepada sendi-sendi demokrasi sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945, yaitu pada Pasal 22E. Dengan adanya Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tersebut pemilihan kepala daerah secara tidak demokratis haruslah diakhiri, yaitu pemilihan yang dilakukan dengan cara penunjukan atau persetujuan dari otoritas tertentu. Hal demikian tidak berarti bahwa untuk menjadi calon kepala daerah dibebaskan sama sekali dari adanya syarat syarat tertentu, yaitu syarat yang ditentukan secara proporsional dan rasional atas pertimbangan agar calon terpilih mempunyai kapabilitas untuk melaksanakan tugas sebagai kepala daerah;

Menimbang bahwa dalam pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara demokratis terdapat dua aspek yang amat signifikan agar pemilihan tersebut benar-benar sebagai sebuah proses demokrasi yaitu:

- (a) *The right to be a candidate* (hak untuk mencalonkan diri);
- (b) *The right to propose a candidate* (hak untuk mengajukan calon);

Kedua aspek tersebut haruslah mencerminkan nilai-nilai demokrasi. *The right to be a candidate* merupakan hak bagi warga masyarakat untuk ikut serta dalam pencalonan kepala daerah. Apabila hak ini sangat dibatasi sehingga hanya kalangan tertentu saja yang mempunyai akses untuk ikut pencalonan maka hal demikian akan mengurangi nilai demokrasi tersebut. Mahkamah dalam Putusan

Nomor 5/PUU-V/2007 telah memberikan akses untuk menjadi calon kepala daerah tidak hanya terbuka bagi mereka yang dicalonkan oleh partai politik tetapi juga melalui jalur independen yang maksudnya membuka akses lebih luas kepada masyarakat untuk dapat menjadi calon dan hal demikian tidak bertentangan dengan UUD 1945. Persyaratan calon merupakan hal yang wajar asal syarat tersebut ditentukan secara proporsional dan rasional dan tidak dimaksudkan sebagai upaya untuk melakukan diskriminasi terhadap warga masyarakat. Mekanisme pemberian izin dan rekomendasi di luar kelembagaan demokrasi untuk menetapkan calon tertentu pada hakikatnya adalah bertentangan dengan *right to be a candidate* yang dimiliki oleh setiap warga negara;

*The right to propose a candidate* atau hak untuk mengajukan calon adalah hak yang sangat fundamental dalam proses demokrasi, karena hak tersebut berada di tangan rakyat yang akan menentukan pilihannya. Meskipun rakyat diberi hak untuk memilih dalam proses demokrasi namun apabila ternyata rakyat tidak diberi hak untuk menentukan siapa yang akan dicalonkan melalui pranata demokrasi yang tersedia maka akan terjadi *faith a comply* atas hak masyarakat karena rakyat harus memilih calon yang telah disediakan dan apabila hal demikian terjadi maka pemilihan umum hanya berfungsi sebagai pemberi legitimasi belaka dan bukan merupakan proses demokrasi yang sebenarnya;

Menimbang bahwa dengan demikian pemilihan kepada daerah secara langsung tidak hanya sekedar memilih seorang calon menjadi kepala daerah karena telah mendapatkan suara mayoritas saja. Keterbukaan akses yang luas untuk menjadi calon dan kebebasan masyarakat untuk mengajukan calon menjadi sangat esensial dalam proses pemilihan kepala daerah secara demokratis;

Menimbang bahwa setelah ditetapkannya Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 terdapat dua Undang-Undang yang mengatur pemilihan kepada daerah yaitu berdasar UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagai Undang-Undang yang menggantikan UU Nomor 22 Tahun 1999. Kedua Undang-Undang tersebut mengatur pemilihan kepala daerah secara berbeda. UU Nomor 22 Tahun 1999 pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD yang artinya dilakukan secara tidak langsung sedangkan UU Nomor 32 Tahun 2004 pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung. Meskipun UU Nomor 22 Tahun 1999

mengatur pemilihan daerah secara tidak langsung yaitu melalui DPRD dan hal yang sama juga diatur oleh UU Nomor 5 Tahun 1974, namun terdapat perbedaan di antara ke duanya yaitu di dalam menentukan calon kepala daerah yang dapat dipilih oleh DPRD. Seorang calon kepala daerah sebelum dapat dipilih oleh DPRD menurut UU Nomor 5 Tahun 1974 harus diajukan ke pemerintah pusat lebih dahulu untuk mendapatkan persetujuan sebagai calon dan dari calon yang telah mendapat persetujuan dari pemerintah pusat itu lah DPRD baru dapat melakukan pemilihan. Praktik pemilihan yang demikian tentulah menegaskan *the right to propose a candidate* yang dimiliki oleh rakyat dan di dalam proses demokrasi praktik ini tidak lain sebagai *faith a comply* hak warga untuk mengajukan calon dan oleh karenanya mekanisme seperti ini tidak termasuk pengertian dipilih secara demokrasi sebagaimana yang dimaksudkan oleh Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;

Pada saat Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 disahkan secara serta merta pula lah UUD 1945 memberi hak konstitusi kepada warga masyarakat untuk mencalonkan diri (*right to be candidate*) dan hak kepada masyarakat untuk mengajukan calon (*right to propose a candidate*) dalam pemilihan kepala daerah;

Menimbang bahwa dalam praktik negara demokratis telah lazim adanya pembatasan masa jabatan untuk jabatan publik tertentu yang tentunya hal demikian akan membatasi hak dari warga negara untuk dapat dipilih kembali maupun hak rakyat untuk mengajukan calon yang diinginkan. Pembatasan tersebut meskipun secara *prima facie* dianggap sebagai tidak demokratis namun hal tersebut justru diperlukan untuk menjaga kelestarian demokrasi itu sendiri, yaitu agar supaya tidak terjadi praktik yang dapat mengarah kepada sentralisasi kekuasaan kepada seorang saja untuk waktu yang cukup lama dimana hal demikian akan mengancam demokrasi. Dalam demokrasi terkandung nilai siap untuk memerintah dan siap untuk diperintah;

Jabatan kepala daerah yang dipilih secara langsung dibatasi dua kali tidaklah bertentangan dengan UUD, karena di samping telah mempertimbangkan aspek *right to be candidate* bersama-sama dengan *right to propose a candidate* juga agar terjaga kelestarian demokrasi itu sendiri. Pembatasan masa jabatan tidak hanya dipandang sebagai sebuah pembatasan hak tetapi juga harus dilihat sebagai pemberian hak. Artinya, *the right to be a candidate* diberikan satu kali lagi kepada mereka yang pernah terpilih sebagai kepala daerah secara demokrasi, demikian juga kepada masyarakat yang mempunyai hak untuk mengajukan calon juga diberi hak untuk sekali lagi mencalonkan orang yang sama yang telah pernah terpilih menjadi kepala daerah;

Dalam hubungannya dengan Pasal 50 huruf o UU Nomor 32 Tahun 2004, Mahkamah telah pernah memutus Perkara Nomor 8/PUU-VI/2008 pada tanggal 6 Mei 2008 yang dimohonkan oleh Pemohon Drs. H.M Sadid Saggaf dan Mahkamah menolak permohonan tersebut atas dasar Pasal *a quo* tidak bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (3) , Pasal 28I ayat (2) UUD 1945;

Dalam kasus *a quo*, Pemohon mempunyai hak untuk mencalonkan diri dan masyarakat mempunyai hak untuk mengajukan calon, *in casu*, calonnya adalah Pemohon, sebagaimana dijamin oleh Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 baru menikmati haknya satu kali dan oleh karenanya sesuai dengan prinsip demokrasi itu sendiri yaitu adanya persamaan kesempatan maka seharusnya Pemohon yang mempunyai hak untuk mencalonkan diri dan masyarakat yang mempunyai hak untuk mengajukan calon masih diberi kesempatan sekali lagi untuk menggunakan haknya. Dengan demikian terdapat dasar pengujian yang berbeda dengan perkara sebelumnya;

Dalam putusan sebelumnya, hak untuk mencalonkan diri dan hak untuk mengajukan calon belum pernah menjadi dasar atau alasan permononan untuk pengujian terhadap Pasal 50 huruf o UU Nomor 32 Tahun 2004 dan Mahkamah belum pernah mempertimbangan hak-hak tersebut dalam menjatuhkan putusannya (*vide* Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 bertanggal 17 November 2009), oleh karena itu seharusnya tidak hanya semata-mata berdasarkan alasan demi kepastian hukum saja kemudian Mahkamah terpaksa terbelenggu oleh putusan sebelumnya. Apabila keadilan berdasarkan prinsip demokrasi yang menjadi taruhannya, maka tidak ada hambatan bagi Mahkamah untuk membuat putusan yang berbeda demi memberikan suatu keadilan dan menegakkan prinsip demokrasi;

**PANITERA PENGGANTI,**

**ttd.**

**Luthfi Widagdo Eddyono**