

<b>PERBAIKAN PERMOHONAN</b>	
NO. ...	67/PUU-XVIII/2020
Hari	Kamis
Tanggal	13 Agustus '20
Jam	14.47 WIB

Jakarta, 13 Agustus 2020

Kepada Yang Mulia

**KETUA MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

Jl. Medan Merdeka Barat No. 6  
Jakarta 10110

c.q. : **Majelis Hakim Pemeriksa**  
**Perkara No. 67/PUU-XVIII/2020**

Hal : **Perbaikan Permohonan Pengujian Pasal 7 ayat (2) huruf n Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Dengan hormat,

Kami yang bertanda-tangan di bawah ini:

Dr. Heru Widodo, S.H., M.Hum., Novitriana Arozal, S.H., Supriyadi Adi, S.H., M.H. Dhimas Pradana, S.H., M.H., Aan Sukirman, S.H., M.H., Habloel Mawadi, S.H., M.H

- Advokat dan Konsultan Hukum pada HERU WIDODO LAW OFFICE (HWL), *Legal Solution and Beyond*, berkedudukan hukum di Menteng Square Tower B Office Floor, Lantai 3 TBO 42-45, Jl. Matraman Raya No. 30-E, Pegangsaan, Menteng, Jakarta Pusat 10320.

Berdasarkan surat kuasa khusus tertanggal 16 Februari 2020, dalam hal ini bertindak bersama-sama maupun sendiri-sendiri, untuk dan atas nama:

1. Nama Lengkap : **Mohammad Kilat Wartabone**  
Tempat/Tgl. Lahir : Sumawa, 23 Januari 1961  
Kewarganegaraan : Indonesia  
NIK : 7503032301610001  
Pekerjaan : Wakil Bupati Bone Bolango Periode 2016-2021  
Alamat sesuai KTP : Boludawa RT. 000/000, Desa Boludawa, Kec. Suwawa, Kabupaten Bone Bolango, Provinsi Gorontalo

Sebagai "**Pemohon I**"

2. Nama Lengkap : **Imran Ahmad, S.E., MM.**  
Tempat/Tgl. Lahir : Tamalate, 1 Juni 1964  
Kewarganegaraan : Indonesia  
NIK : 7503020106640001  
Pekerjaan : Wiraswasta

Alamat sesuai KTP : Jl. Ratuwangi Desa Poowo Barat, Kecamatan Kabila,  
Kabupaten Bone Bolango, Provinsi Gorontalo

Sebagai "Pemohon II".

Untuk selanjutnya, Pemohon I dan Pemohon II secara bersama-sama disebut sebagai "**Para Pemohon**", mengajukan permohonan ini dalam kedudukannya sebagai perseorangan warga Negara Indonesia, yang dalam perkara ini memilih domisili hukum pada kantor kuasa hukumnya tersebut di atas.

Menindaklanjuti Sidang Pendahuluan tertanggal 12 Agustus 2020, dengan ini disampaikan **Perbaikan atas Permohonan Pengujian Pasal 7 ayat (2) huruf n Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016** Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5898) (selanjutnya disebut "**UU No. 10/2016**") (**Bukti P-1**) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut "**UUD 1945**") (**Bukti P-2**) yang bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

**Pasal 7 ayat (2) huruf n UU No. 10/2016** yang menjadi obyek permohonan pengujian materiil selengkapya berbunyi sebagai berikut:

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

*n. belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama untuk Calon Gubernur, Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota, dan Calon Wakil Walikota".*

Menurut Pemohon, makna frasa "menjabat sebagai Gubernur, Bupati, Walikota" dalam Pasal 7 ayat (2) huruf n UU No. 10/2016 sepanjang tidak dimaknai pula "menjadi Pejabat Gubernur, Bupati, Walikota", bertentangan dengan **Pasal 28D ayat (1) UUD 1945**, yang menyatakan: "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.*"

Argumentasi permohonan pengujian materiil pasal ini disampaikan dengan dasar-dasar dan alasan-alasan sebagai berikut:

## **I. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI**

- 1.1. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. 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), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi ("UU Mahkamah Konstitusi"), menegaskan hal yang sama, yakni menyebutkan Mahkamah Konstitusi berwenang untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, antara lain "*menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*";

- 1.2. Bahwa penegasan serupa juga diatur dalam Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman (UU Kekuasaan Kehakiman"), yang menyatakan: "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*";
- 1.3. Bahwa selain itu, Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut "UU No. 12/2011") sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ("UU No. 15/2019"), mengatur bahwa secara hierarkis kedudukan UUD 1945 lebih tinggi dari undang-undang. Oleh karena itu, setiap ketentuan undang-undang tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945. Apabila terdapat ketentuan dalam undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945, maka ketentuan tersebut dapat dimohonkan untuk diuji melalui mekanisme pengujian undang-undang. Karenanya, ketentuan Pasal 9 ayat (1) UU No. 12/2011 mengatur, bahwa "*Dalam hal suatu undang-undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi*";
- 1.4. Bahwa Pasal 7 ayat (2) huruf n UU No. 10/2016 yang dimohonkan pengujian materiil adalah Undang-Undang sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945 yang keberadaannya diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12/2011 jo. UU No. 15/2019.
- 1.5. Bahwa sebagai penegak dan pengawal konstitusi, Mahkamah Konstitusi juga berwenang memberikan penafsiran terhadap ketentuan yang terdapat dalam ayat, pasal atau bagian undang-undang agar berkesesuaian dengan nilai-nilai konstitusi yang hidup dalam kehidupan masyarakat (*the living of constitution*). Tafsir konstitusionalitas tersebut merupakan tafsir satu-satunya (*the sole interpreter of constitution*) yang memiliki kekuatan hukum, sehingga terhadap dalam ayat, pasal atau bagian undang-undang yang memiliki makna ambigu, tidak jelas, dan/atau multi tafsir dapat pula dimintakan penafsirannya kepada Mahkamah Konstitusi. Dalam perkara pengujian undang-undang, Mahkamah Konstitusi telah beberapa kali menyatakan bagian dari undang-undang adalah konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) sepanjang ditafsirkan sesuai dengan tafsir yang diberikan Mahkamah Konstitusi atau sebaliknya, tidak konstitusional jika tidak diartikan sesuai dengan penafsiran Mahkamah Konstitusi;

Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian undang-undang yang diajukan para Pemohon.

## II. KEDUDUKAN HUKUM (LEGAL STANDING) DAN KERUGIAN KONSTITUSIONAL PARA PEMOHON

- 2.1 Bahwa penetapan subyek hukum yang mempunyai kedudukan hukum untuk mengajukan pengujian UU terhadap UUD 1945 sebagaimana diatur dalam Pasal 51 ayat (1) UU 24/2003 jo. UU No. 8/2011 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 dan privat, atau;*
  - d. *lembaga negara*".
- 2.2 Bahwa adapun penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU No. 24/2003 jo. UU No. 8/2011 menyatakan:

*"Yang dimaksud dengan 'hak konstitusional' adalah hak-hak yang diatur dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun1945"*.
- 2.3 Bahwa adapun pengertian hak dan/atau kewenangan konstitusional ditegaskan dalam penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU No. 24/2003 jo. UU No. 8/2011 yang menyatakan: "*Yang dimaksud dengan 'hak konstitusional' adalah hak-hak yang diatur dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun1945"*, yang kemudian dipertegas dalam beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi, yakni Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya, bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU No. 24/2003 jo. UU No. 8/2011, menurut Mahkamah Konstitusi harus memenuhi 5 (lima) syarat :
  - 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 yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;
- 2.4 Bahwa lima syarat di atas dijelaskan lagi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009, bahwa : "Dari praktik Mahkamah (2003-2009), perorangan WNI, terutama pembayar pajak (*tax payer*; vide Putusan

Nomor 003/PUU-I/2003) berbagai asosiasi dan NGO/LSM yang *concern* terhadap suatu Undang-Undang demi kepentingan publik, badan hukum, Pemerintah Daerah, lembaga negara, dan lain-lain, oleh Mahkamah dianggap memiliki *legal standing* untuk mengajukan permohonan pengujian, baik formil maupun materiil, Undang-Undang terhadap UUD 1945”;

- 2.5 Bahwa para Pemohon dapat memenuhi kelima syarat kedudukan hukum (*legal standing*) dimaksud, yakni, **pertama** : para Pemohon adalah **perseorangan Warga Negara Indonesia**, yang oleh Undang-Undang diberikan hak dan/atau kewenangan konstitusional untuk menguji materiil obyek permohonan. Pemohon I merupakan bakal calon kepala daerah yang telah mendapatkan dukungan melalui jalur perseorangan untuk maju dalam pilkada serentak tahun 2020 di Kabupaten Bone Bolango, Provinsi Gorontalo (**Bukti P-3**). Pemohon II merupakan warga Negara yang terdaftar sebagai penduduk Kabupaten Bone Bolango, Provinsi Gorontalo yang mempunyai hak untuk memilih atau *right to vote*, dalam pemilihan calon kepala daerah serentak tahun 2020, dan merupakan Ketua Tim atau Koordinator Tim Pengumpul KTP Dukungan Calon Perseorangan H Moh. Kilat Wartabone (Pemohon I) – Syamsir Djafar Kiayi, ST., MSi, tingkat Kabupaten Bone Bolango dalam Pemilihan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati Kabupaten Bone Bolango Tahun 2020, berdasarkan Surat Keputusan Calon Bupati Kabupaten Bone Bolango No. 01/SK-TIM.KAB/KISYAH/XII-2019 tertanggal 15 Desember 2019 (Bukti P-14).
- 2.6 Para Pemohon hendak menguji pasal tentang syarat calon yang penetapan syarat pencalonannya memberlakukan norma yang *unequal treatment* atau mengistimewakan kandidat dengan jabatan tertentu (wakil bupati yang menjabat sebagai kepala daerah), tidak proporsional dan tidak memenuhi rasa keadilan serta memberi celah penyelundupan hukum, sehingga penyelenggaraan pilkada 2020, khususnya di kabupaten Bone Bolango, akan berpotensi tidak “luber dan jurdil”.
- 2.7 Syarat yang **kedua**, para Pemohon menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya untuk mendapatkan jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum berdasarkan ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, dirugikan oleh berlakunya ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf n UU *a quo*, khususnya frasa “**menjabat sebagai Gubernur, Bupati, Walikota...**” yang pemaknaannya tidak berlaku untuk subyek hukum yang menjadi Pejabat Gubernur, Bupati, Walikota. Makna dari norma tersebut dibatasi hanya untuk menghitung masa jabatan subyek hukum yang pernah menjabat sebagai kepala daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) saja, tetapi tidak berlaku untuk subyek hukum wakil kepala daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) yang “menjadi pejabat kepala daerah (Gubernur, Bupati, Walikota)”, dengan tugas dan wewenang yang sama sebagai kepala daerah. Padahal, dalam satu periode masa jabatan, praktek ketatanegaraan menunjukkan adanya 2 (dua) subyek hukum yang menjabat sebagai kepala daerah, yakni (1) Gubernur, Bupati, Walikota itu sendiri, dan/atau (2) Wakil Gubernur, Bupati, Walikota yang menjadi Pejabat kepala daerah, karena pasangan Gubernur, Bupati, Walikotanya diberhentikan sementara/tetap dalam rentang waktu yang tidak secara limitatif diatur batas-

batasnya, sepanjang masih dalam satu periode masa jabatan. Dengan pemaknaan yang dibatasi tersebut, maka berpotensi terjadi penyelundupan hukum, berupa ruang bagi sang wakil kepala daerah yang menjadi pejabat kepala daerah untuk mengulur-ulur proses pengusulan untuk ditetapkan menjadi kepala daerah pengganti secara definitif, agar sisa masa jabatannya kurang dari dan/atau tidak mencapai setengah masa jabatan.

Praktek ketatanegaraan dimaksud disampaikan dengan ilustrasi dan contoh konkrit sebagai berikut :

- a. **Contoh kesatu**, dengan ilustrasi bahwa "A dan B" pasangan Bupati dan Wakil Bupati terpilih masa jabatan 2005-2010. Seketika usai dilantik, Bupati A diberhentikan sementara karena menjadi Terdakwa dalam sebuah perkara tindak pidana, sehingga **yang menjalankan wewenang sebagai Bupati atau yang menjadi Pejabat Bupati adalah Wakil Bupati B**. Dalam proses hukum, pada akhir tahun keempat masa jabatannya – sekitar tahun 2009, Bupati A diputus bebas. Pemberhentian sementara dicabut, dan Bupati A kembali menduduki jabatan Bupati pada sisa setahun masa jabatan. Menurut Pasal 7 ayat (2) huruf n UU No. 10/2016, subyek hukum yang dihitung telah menjabat satu periode adalah Bupati A meski hanya menjabat Bupati dalam waktu setahun terakhir masa jabatan.

Padahal, selama empat tahun berjalan, wewenang sebagai Bupati dalam menjalankan pemerintahan sepenuhnya dipegang oleh Wakil Bupati B yang Menjadi Pejabat Bupati, sebagaimana diatur dalam Pasal 65 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ("UU No. 23/2014), yang menyatakan, "*Dalam hal kepala daerah sedang menjalani masa tahanan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) atau berhalangan sementara, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah*".

Dalam pilkada periode berikutnya, 2010-2015, "Pasangan A dan B" kembali terpilih menjadi Bupati dan Wakil Bupati. Pada periode 2015-2020, si A tidak dapat maju lagi, sehingga si B yang maju menjadi calon bupati berpasangan dengan C. Hasil pemilihan, B dan C menjadi Bupati dan Wakil Bupati Terpilih 2015-2020.

Periodisasi masa jabatan Bupati A - B dan C tergambar dalam matriks berikut :

**Matriks a.1. Periode Masa Jabatan 2005-2010**

Masa Jabatan 2005-2010	1/07/2005		31/12/2009	1/01/2010 s/d 30/06/2010	Hitungan Masa Jabatan
	4 tahun 6 bulan			6 bulan	
Bupati A	Dilantik Bupati	Diberhentikan Sementara	Diputus Bebas	Menjabat Bupati	Menurut pasal 7 (2) huruf n UU 10/2016. Bupati A dihitung menjabat satu periode 2005-2010
Wakil Bupati B	Dilantik Wakil Bupati	Menjadi Pejabat Bupati		Wakil Bupati	

**Matriks a.2. Periode Masa Jabatan 2010-2015**

Masa Jabatan 2010-2015	1/07/2010 – 30/06/2015	Hitungan Masa Jabatan
Bupati A	Dilantik sebagai Bupati	Bupati A menjabat satu periode 2010-2015
Wakil Bupati B	Dilantik sebagai Wakil Bupati	

**Matriks a.3. Periode Masa Jabatan 2015-2020**

Masa Jabatan 2015-2020	1/07/2015 – 30/06/2020	Hitungan Masa Jabatan
Bupati B	Dilantik sebagai Bupati	Bupati B menjabat satu periode 2015-2020
Wakil Bupati C	Dilantik sebagai Wakil Bupati	

Dengan ilustrasi periodisasi masa jabatan tersebut di atas, maka menurut ketentuan pasal 7 ayat (2) huruf n UU *a quo*, pada Pilkada serentak Tahun 2020, A dinyatakan tidak dapat maju lagi menjadi Bupati karena dikategorikan telah dua kali menjabat sebagai Bupati, yakni pada periode 2005-2010 dan 2010-2015. Sebaliknya, B masih dapat maju karena dianggap baru satu kali menjabat sebagai Bupati, yakni 2015-2020. Kedudukan B yang menjadi Pejabat Bupati selama empat tahun atau lebih dari setengah masa jabatan pada periode 2005-2010, dianggap belum menjadi Bupati satu periode, meskipun secara penuh melaksanakan tugas dan wewenang sebagai bupati.

- b. **Contoh kedua**, berkaitan erat dengan kerugian konstitusional yang secara aktual dan spesifik terjadi, atau setidaknya potensial pasti terjadi dalam praktek ketatanegaraan di Kabupaten Bone Bolango tempat para Pemohon berkedudukan, bahwa pada periode masa jabatan 2010-2015, pada saat hari pertama dilantik, Bupati Bone Bolango Abdul Haris Nadjamudin, langsung diberhentikan sementara karena tersangkut perkara pidana (menjadi terdakwa) (**Bukti P-10**). Wewenang bupati untuk menjalankan pemerintahan diberikan kepada pasangan wakil bupati, Hamim Pou (*vide* **Bukti P-10**). Dalam rentang waktu dua tahun tiga bulan, Bupati Abdul Haris Nadjamudin meninggal dunia, sehingga statusnya berubah menjadi (di) berhenti (kan) tetap (**Bukti P-4**). Akan tetapi, hukum administrasi tidak langsung menetapkan wakil bupati menjadi bupati demi hukum. Secara administratif, penetapan wakil bupati Hamim Pou yang menjadi Pejabat bupati sejak hari pertama pelantikan, baru diproses penerbitan keputusannya lima bulan setelah bupati (lama) Abdul Haris Nadjamudin meninggal dunia (**Bukti P-5**).

*Incasu a quo*, pada periode masa jabatan tersebut, Pejabat Bupati Hamim Pou telah menjalankan wewenang sebagai Bupati Bone Bolango sejak 18 September 2010 sampai 27 Mei 2013 (**Bukti P-6 dan P-9**), atau **selama dua tahun delapan bulan sembilan hari**. Adapun yang bersangkutan menjadi Bupati pengganti sejak 27 Mei 2013 sampai 17 September 2015 atau **selama dua tahun tiga bulan dua puluh satu hari**. Akan tetapi tafsir dari ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf n UU *a quo*, menyatakan bahwa subyek hukum yang dianggap telah menjabat satu periode adalah **bukan** Pejabat Bupati Hamim Pou yang telah menjalankan wewenang sebagai Bupati Bone Bolango sejak 18 September 2010 sampai 27 Mei 2013 atau

selama dua tahun delapan bulan sembilan hari, tetapi almarhum Abdul Haris Nadjamudin.

Pada periode 2016-2021, Hamim Pou terpilih menjadi Bupati untuk masa jabatan 17 Februari 2016 s/d 17 Februari 2021, sehingga yang bersangkutan dihitung menjabat satu periode masa jabatan bupati. Meski periode masa jabatan akan berakhir 2021, namun pemilihan di Kabupaten Bone Bolango akan diikutsertakan dalam tahapan Pilkada serentak bulan Desember 2020, dan sepengetahuan para Pemohon, berdasarkan papan baliho yang terpasang serta dikuatkan dengan informasi yang diperoleh dari pengurus partai politik setempat (di Kabupaten Bone Bolango), Hamim Pou yang merupakan ketua salah satu partai politik tingkat kabupaten, dicalonkan kembali untuk menjadi Bupati Bone Bolango periode 2021-2026.

Periodesasi praktek ketatanegaraan tersebut di atas tergambar secara sederhana sebagai berikut :

<b>b.1. Matriks Periode Masa Jabatan 2010-2015</b>					
Masa Jabatan 2010-2015	18/09/2010	23/12/2012	24/12/2012 s/d 26/05 2013	27/05/2013 s/d 17/09/2015	Hitungan Masa Jabatan
	2 tahun 8 bulan 9 hari			2 tahun 3 bulan 21 hari	
Abdul Haris Nadjamudin (Bupati)	Dilantik sebagai Bupati & Berhenti Sementara (Terdakwa)	Meninggal dunia	Proses penetapan di Kemendagri	-	Bupati satu periode adalah Abdul Haris Nadjamudin, bukan Hamim Pou
Hamim Pou (Wakil Bupati)	Dilantik sebagai Wakil Bupati & menjadi Pejabat Bupati			Bupati	
<b>b.2. Matriks Periode Masa Jabatan 2010-2015</b>					
Masa Jabatan 2016-2021	17/02//2016 s/d 17/02/2021				Hitungan Masa Jabatan
Bupati Hamim Pou	Dilantik sebagai Bupati				Hamim Pou Bupati satu periode

- 2.8 Syarat kedudukan hukum yang **ketiga**, kerugian konstitusional yang bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi, sebagaimana penjelasan berikut:

Pemaknaan dengan tafsir dari ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf n UU aquo, bahwa subyek hukum yang dianggap telah menjabat satu periode adalah hanya "yang pernah menjabat sebagai Gubernur, Bupati Walikota", tidak mencakup "yang menjadi Pejabat Gubernur, Bupati Walikota", secara konstitusional potensial pasti merugikan atau setidaknya mengurangi hak

konstitusional Pemohon I, yang bagi para Pemohon bersifat spesifik (khusus) dan aktual, mengingat Pemohon I adalah bakal calon yang akan berkontestasi "merebut" kursi Bupati Bone Bolango 2020 yang mempunyai hak untuk mencalonkan dari jalur perseorangan dan Pemohon II merupakan Ketua Tim Sukses yang telah mengumpulkan KTP dukungan persyaratan dari jalur perseorangan, untuk bersaing dengan calon yang sesungguhnya telah dua kali duduk sebagai bupati. Selain itu, potensi kerugian lainnya adalah, dalam hal Pemohon I dipercaya menjadi Bupati Terpilih periode 2021-2026, dirugikan dengan cara penghitungan masa jabatan kepala daerah seperti yang diatur dalam pasal 7 ayat (2) huruf n UU *a quo*, halmana apabila hanya setahun menjabat lantas diberhentikan sementara, tetapi tetap saja dihitung telah satu periode masa jabatan. Sebaliknya, wakil bupati yang empat tahun menjadi pejabat bupati, tidak dihitung sebagai satu periode masa jabatan.

Sekalipun seolah diuntungkan dengan berlakunya ketentuan dalam "huruf n" Pasal 7 UU *a quo* tentang masa jabatan kepala daerah, namun potensi kerugian yang ditanggung Pemohon I dan/atau siapapun yang menduduki jabatan Bupati definitif adalah cukup besar, mengingat sewaktu-waktu dapat saja Bupati definitif diberhentikan sementara dalam tenggang waktu lebih dari setengah masa jabatan, sehingga jika hal tersebut terjadi, tentu saja norma aturan atau pasal yang diuji berpotensi menimbulkan kerugian, karena pemberlakuannya yang mengistimewakan subyek hukum dengan kedudukan tertentu, dalam hal ini kedudukan wakil kepala daerah yang menjadi pejabat kepala daerah.

Padahal, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009, telah menegaskan bahwa "**masa jabatan yang dihitung satu periode adalah masa jabatan yang telah dijalani setengah atau lebih dari setengah masa jabatan**", dan jika seseorang telah menjabat Kepala Daerah atau sebagai Pejabat Kepala Daerah selama setengah atau lebih masa jabatan, maka yang bersangkutan dihitung telah menjabat satu kali masa jabatan.

Pemaknaan yang hanya tertuju kepada subyek yang telah menjabat kepala daerah **selama setengah atau lebih masa jabatan saja, yang dijadikan dasar untuk menghitung "telah menjabat satu kali masa jabatan"** tersebut, merupakan persoalan konstitusionalitas norma yang menimbulkan kerugian konstitusional, dan bukan persoalan implementasi. Sebab, adalah tidak adil apabila seseorang yang telah menjadi pejabat bupati dengan wewenang yang sama persis dengan bupati dalam rentang waktu lebih dari setengah masa jabatan, disamakan dengan seseorang yang menjabat bupati kurang dari setengah masa jabatan. Hal tersebut juga bertentangan dengan asas proporsionalitas dan rasa keadilan, yang karenanya, norma yang demikian tidak selaras dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum".

- 2.9 Syarat *legal standing* yang keempat, tentang adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya pasal 7 ayat (2) huruf n UU *a quo*, adalah oleh sebab para Pemohon merasakan

ketidakadilan atas berlakunya norma *a quo*, maka untuk menggapai dan meraih keadilan, para Pemohon yang terdampak langsung dalam kontestasi Pilkada Serentak 2020 di Kabupaten Bone Bolango, mempunyai hubungan sebab akibat dengan berlakunya pasal yang dimohonkan pengujian. Kerugian konstitusional yang dialami para Pemohon bukan terhalang untuk maju berkontestasi, tetapi menjadi berkurang, halmana dalam hal petahana yang telah dua kali menjabat Bupati (Bone Bolango) tidak lagi maju dalam pilkada serentak 2020, kemungkinan atau peluang para Pemohon untuk memenangi kontestasi lebih terbuka dan memperoleh jaminan persamaan perlakuan dihadapan hukum, oleh karena secara proporsional dan menurut rasa keadilan, seseorang hanya dapat menduduki dalam jabatan yang sama untuk dua kali saja.

- 2.10 Terakhir, syarat *legal standing* yang kelima, dengan dikabulkannya permohonan agar pasal 7 ayat (2) huruf n UU *a quo* dimaknai meliputi juga yang menjadi pejabat kepala daerah selama setengah atau lebih masa jabatan, yang dihitung "telah menjabat satu kali masa jabatan kepala daerah", maka kerugian konstitusional yang dialami Pemohon I dan juga Pemohon II, tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Dengan demikian, para Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) dan kerugian konstitusional untuk mengajukan permohonan pengujian materil.

### III. POKOK-POKOK DAN ALASAN-ALASAN PERMOHONAN

#### Dalam Pokok Perkara

- 3.1. Bahwa Pasal 7 ayat (2) huruf n UU No. 10/2016 yang menjadi obyek permohonan pengujian materil selengkapnya berbunyi : "(2) Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan sebagai berikut: ..... n. **belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama untuk Calon Gubernur, Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota, dan Calon Wakil Walikota**";
- 3.2. Bahwa Pasal 7 ayat (2) huruf n UU No. 10/2016 tersebut merupakan perubahan kedua dari pasal yang sama dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang ("UU No. 1/2015") sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang ("UU No. 8/2015"). Pasal 7 ayat (2) huruf n UU No. 1/2015 yang berasal dari Perpu No. 1 Tahun 2014 tentang Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota (Perpu No. 1/2014"), selengkapnya berbunyi : "(2) Warga negara Indonesia yang dapat menjadi Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota adalah yang memenuhi persyaratan

sebagai berikut:... n. belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama”.

- 3.3. Bahwa dalam UU No. 8/2015, Pasal 7 ayat (2) huruf n diubah menjadi : “(2) Warga negara Indonesia yang dapat menjadi Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota adalah yang memenuhi persyaratan sebagai berikut:... n. *belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama untuk Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota*”. Ketentuan tersebut diubah lagi dalam perubahan kedua UU No. 1/2015 dengan UU No. 10/2016 yang saat ini dijadikan obyek permohonan.
- 3.4. Bahwa pada prinsipnya, substansi dari Pasal 7 ayat (2) huruf n UU No. 10/2016 yang mengatur salah satu persyaratan calon kepala daerah, ada persamaan pengaturan tentang masa jabatan dengan pengaturan dalam **Pasal 58 huruf o** UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32/2004”), yang berbunyi : “*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*”.
- 3.5. Bahwa menurut Pemohon, frasa menjabat sebagai gubernur, bupati, walikota dalam Pasal 7 ayat (2) huruf n UU No. 10/2016 bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, yang berbunyi : “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”, dengan alasan-alasan sebagaimana diuraikan pada bagian berikut:
- 3.6. **Alasan Pertama**, bahwa dalam satu periode masa jabatan, jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah diisi dari pasangan calon yang dipilih bersama-sama melalui proses politik. Dalam rentang waktu lima tahun, jabatan kepala daerah dapat diisi oleh Gubernur, Bupati, Walikota. Namun, jabatan tersebut dapat pula diisi oleh Wakilnya dalam kondisi Gubernur, Bupati, Walikota berhalangan atau diberhentikan sementara atau tetap. Dengan demikian, ada dua subyek hukum yang memenuhi kriteria pernah “**menjabat sebagai Gubernur, Bupati, Walikota**” sebagaimana frasa yang diatur dalam Pasal 7 ayat (2) huruf n UU *a quo*, yakni : pertama : kepala daerah (Gubernur, Bupati, Walikota), dan kedua : wakil kepala daerah (Wakil Gubernur, Wakil Bupati, Wakil Walikota). Jabatan kepala daerah yang dapat diisi oleh Gubernur, Bupati, Walikota dan/atau Wakil Gubernur, Wakil Bupati, Wakil Walikota karena kondisi penon-aktifan/pemberhentian kepala daerah di tengah jalan, dalam satu periode masa jabatan, dapat digambarkan sebagai berikut:

Pasangan Calon	Satu Periode Masa Jabatan				
	Tahun 1	Tahun 2	Tahun 3	Tahun 4	Tahun 5
Kepala Daerah	Menjabat sebagai Gubernur/ Bupati/Walikota	Diberhentikan Sementara		Diberhentikan Tetap	
Wakil Kepala Daerah	Menjabat sebagai Wakil Gubernur/ Bupati/Walikota	Menjadi Pejabat Gubernur, Bupati, Walikota		Menjabat sebagai Gubernur, Bupati, Walikota	

- 3.7. **Alasan Kedua**, bahwa dari perspektif tugas dan wewenang, tidak dibedakan antara tugas dan wewenang subyek hukum yang "menjabat sebagai Gubernur, Bupati, Walikota" dengan subyek hukum yang "menjadi Pejabat Gubernur, Bupati, Walikota", sebagaimana diatur dalam pasal 65 UU No. 23/2014. Ketentuan Pasal 65 ayat (3) dan ayat (4) UU *a quo* menegaskan hal tersebut, bahwa kepala daerah yang sedang menjalani masa tahanan dilarang melaksanakan tugas dan kewenangannya. Dalam hal kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, **wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah**. Dalam hal wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah, *incasu* menjadi Pejabat Kepala Daerah, waktu pelaksanaan jabatannya dapat berlangsung lama, bergantung pada proses penahanan kepala daerah atau status berhalangan semmentaranya kepala daerah.
- 3.8. Bahwa dalam menjalankan tugas dan wewenang kepala daerah dengan menjadi Pejabat Gubernur, Bupati, Walikota, sekalipun secara administratif berstatus sebagai wakil bupati, namun sejatinya, yang bersangkutan, oleh Pasal 65 ayat (4) UU No. 23/2014 diberi wewenang yang sama dengan wewenang Gubernur, Bupati, Walikota, untuk menjalankan pemerintahan daerah, yang menurut ketentuan ayat (2) Pasal *a quo*, wewenang tersebut meliputi :
- a. mengajukan rancangan Perda;
  - b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
  - c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
  - d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
  - e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 3.9. Bahwa dalam praktek ketatanegaraan yang terjadi di Pemerintahan Kabupaten Bone Bolango Periode 2010 s/d 2015, sejak pelantikan Pasangan Calon Bupati-Wakil Bupati Terpilih, Bupati Abdul Haris Nadjamudin diberhentikan sementara dan Wakil Bupati Hamim Pou seketika itu langsung menjalankan wewenang sebagai Bupati, Menjadi Pejabat Bupati Bone Bolango dalam rentang waktu 2 tahun 8 bulan 9 hari. Rentang waktu selebihnya, oleh karena ditengah masa jabatan tersebut bupati Abdul Haris Nadjamudin berhalangan tetap (meninggal dunia), maka pejabat bupati Hamim Pou demi hukum, menjadi Bupati pengganti pada sisa masa jabatan 2 tahun 3 bulan 21 hari. Demikian halnya, dalam contoh kasus periodisasi masa jabatan Bupati A dan Wakil Bupati B periode masa jabatan 2005 s/d 2010 (*vide* Matriks a.1., a.2., dan a.3. halaman 6-7 pada uraian tentang Kedudukan Hukum), Bupati A yang berhalangan sementara sejak awal menjabat, baru dapat menjabat kembali pada sisa masa jabatan 6 (enam) bulan, sedangkan masa jabatan 4 tahun 6 bulan, wewenang sebagai bupati dijalankan oleh B, pasangan wakilnya. Kedua contoh tersebut secara sederhana digambarkan dalam matriks berikut :

**Matriks Kesatu :**

<b>Matriks 3.9.a. Masa Jabatan Kabupaten Bone Bolango 2010-2015</b>					
Masa Jabatan 2010-2015	18/09/2010	23/12/2012	24/12/2012 s/d 26/05/2013	27/5/ 2013 s/d 17/09/2015	Keterangan
	2 tahun 8 bulan 9 hari			2 tahun 3 bulan 21 hari	
Abdul Haris Nadjamudin (Bupati)	Dilantik Bupati & Berhenti Sementara (status Terdakwa)	Meninggal dunia	Proses penetapan di Kemendagri	-	yang menjalankan wewenang bupati satu periode : HP (wakil bupati)
Hamim Pou (Wakil Bupati)	Dilantik sebagai Wakil Bupati & menjadi Pejabat Bupati			Bupati	

**Matriks Kedua :**

<b>Matriks 3.9.b. Masa Jabatan Pasangan Bupati A-Wakil Bupati B 2005-2010</b>					
Masa Jabatan 2005-2010	1/07/2005		31/12/2009	1/01/2010 s/d 30/06/2010	Hitungan Masa Jabatan
	4 tahun 6 bulan			6 bulan	
Bupati A	Dilantik Bupati	Diberhentikan Sementara	Diputus Bebas	Menjabat Bupati	A menjalankan wewenang sebagai Bupati selama 6 bulan B menjalankan wewenang sebagai Bupati selama 4 tahun 6 bulan
Wakil Bupati B	Dilantik Wakil Bupati	Menjadi Pejabat Bupati		Wakil Bupati	

Maka, dari perspektif menjalankan tugas dan wewenang sebagai bupati, pasal yang dimohonkan pengujian bertentangan dengan pasal 28D ayat (1) UUD 1945 apabila frasa belum pernah "menjabat sebagai Gubernur" dimaknai sebatas hanya yang belum pernah "menjabat sebagai kepala daerah" saja, sedangkan subyek hukum yang pernah menjalankan wewenang sebagai kepala daerah atau menjadi pejabat kepala daerah, dalam rentang waktu setengah atau lebih dari setengah dibebaskan dari kriteria telah menjabat kepala daerah.

- 3.10. **Alasan Ketiga**, bahwa masih berkaitan dengan ilustrasi dalam matriks di atas, berlakunya frasa dalam Pasal 7 ayat (2) huruf n UU *a quo* yang dimohonkan pengujian, tidak memberikan rasa keadilan dan bertentangan dengan asas proporsional, dalam hal Bupati Abdul Haris Nadjamudin (pada contoh kasus ketatanegaraan di Kabupaten Bone Bolango 2010-2015) yang tidak sempat menjalankan wewenang sebagai Bupati, dihitung telah menjabat selama satu periode. Sebaliknya, Wakil Bupati Hamim Pou yang

telah menjalankan wewenang sebagai Bupati secara penuh dalam lima tahun, tidak dikategorikan telah menjabat selama satu periode.

Demikian pula, sama tidak adil dan tidak proporsionalnya dalam hal diterapkan pada contoh kasus Bupati A dan Wakil Bupati B Periode 2005-2010. Tidak adil manakala Bupati A yang hanya menjabat sebagai Bupati selama 6 bulan dihitung telah menjabat selama satu periode, sedangkan Wakil Bupati B yang menjalankan wewenang Bupati selama 4,5 tahun atau 4 tahun 6 bulan, tidak dikategorikan telah menjabat selama satu periode. (*vide* matriks 3.9.b.)

- 3.11. **Alasan Keempat**, oleh karenanya pula, berlakunya frasa dalam pasal yang dimohonkan uji materiil telah menciptakan perlakuan yang tidak sama (*unequal treatment*) antar sesama pejabat yang mempunyai wewenang yang sama-sama sebagai kepala daerah, yang tidak senafas dengan maksud dari Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.
- Norma yang memuat perlakuan yang tidak sama atau *unequal treatment*, dikategorikan sebagai norma yang bertentangan dengan UUD 1945, sebagaimana yurisprudensi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 17/PUU-VI/2008 tanggal 4 Agustus 2008, yang didalam pertimbangan hukumnya ditegaskan : "*Mahkamah berkesimpulan syarat pengunduran diri bagi calon yang sedang menjabat (incumbent) sebagaimana diatur Pasal 58 huruf q UU 12/2008 menimbulkan ketidakpastian hukum (legal uncertainty, rechtsonzekerheid) atas masa jabatan kepala daerah yaitu lima tahun [vide Pasal 110 ayat (3) UU 32/2004] dan sekaligus perlakuan yang tidak sama (unequal treatment) antarsesama pejabat negara [vide Pasal 59 ayat (5) huruf i UU 32/2004], sehingga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945; (iii) Selain itu, Pasal 58 huruf q UU 12/2008 juga mengandung ketentuan yang tidak proporsional dan rancu, baik dari segi formulasi maupun substansi, karena menimbulkan perlakuan yang tidak sama antarsesama pejabat negara dan mengakibatkan ketidakpastian hukum (legal uncertainty, rechtson-zekerheid) sehingga permohonan Pemohon dalam pengujian konstitusionalitas Pasal 58 huruf q undang-undang a quo beralasan menurut hukum untuk dikabulkan*".
- 3.12. **Alasan Kelima**, berlakunya Pasal 7 ayat (2) huruf n UU a quo berpotensi dijadikan ruang penyelundupan hukum, manakala ukuran untuk menghitung masa jabatan satu periode adalah menjabat sebagai kepala daerah saja. Maka, dalam hal terjadi pemberhentian kepala daerah ditengah jalan sebelum mencapai setengah masa jabatan, wakil kepala daerah menggunakan ruang penyelundupan hukum dengan cara sengaja mengulur-ulur waktu proses penetapan menjadi bupati pengganti. Padahal, bersamaan dengan saat kepala daerah diberhentikan sementara, secara hukum, saat itu pula wakil bupati menjalankan wewenang sebagai bupati.
- 3.13. Bahwa penyelundupan hukum (*wetsonduiking*) merupakan penghindaran pelaksanaan hukum dengan tujuan meghindari suatu akibat hukum yang tidak dikehendaki atau untuk mewujudkan suatu akibat hukum yang dikehendaki. Ada unsur kepentingan subjektif dari pelaku dalam melakukan perilaku penyelundupan hukum. Unsur tersebut terdapat pada niat yang bertujuan terlaksananya tujuan pelaku dengan tanpa melaksanakan

ketentuan hukum yang berlaku dengan tidak melanggarnya (Sri Wahyuni, 2016).

- 3.14. Bahwa penggunaan ruang penyelundupan hukum pun secara faktual terjadi dalam praktek administrasi penggantian Bupati Kabupaten Bone Bolango masa jabatan 2010-2015 di atas. Meninggalnya Bupati Abdul Haris Nadjamudin tanggal 23 Desember 2012, atau pada rentang waktu 2 tahun 3 bulan masa jabatan, namun proses administrasi penetapan Wakil Bupati Hamim Pou menjadi Bupati Pengganti diulur-ulur atau ditunda-tunda proses pengusulannya dari DPRD, sehingga baru ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri pada tanggal 27 Mei 2013 atau 5 (lima) bulan kemudian setelah kematian / bupati berhenti tetap (sebagaimana Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor : 131.75-2896 Tahun 2013 tentang Pengesahan Pengangkatan Wakil Bupati Bone Bolango Menjadi Bupati Bone Bolango, **Bukti P-5**). Penundaan atau pelambatan administrasi pengusulan tersebut merupakan praktek penyelundupan hukum agar batasan setengah masa jabatan dalam periode tersebut terlampaui. "Pemanfaatan" ruang penyelundupan hukum dimaksud dapat ditunjukkan sebagai berikut :

Masa Jabatan 2010-2015	18/09/2010	23/12/2012	24/12/2012 s/d 26/05/2013	27/5/ 2013 s/d 17/09/2015
	+2 tahun 3 bulan		+5 bulan	2 tahun 3 bulan
Abdul Haris Nadjamudin (Bupati)	Dilantik & Berhenti Sementara (Terdakwa)	Meninggal dunia	-	-
			Penyelundupan Hukum: pelambatan administrasi penerbitan SK Mendagri	-
Hamim Pou (Wakil Bupati)	Dilantik sebagai Wakil Bupati & menjadi Pejabat Bupati			Bupati

- 3.15. Bahwa menurut kepatutan, proses penerbitan Surat Keputusan Mendagri untuk menetapkan Hamim Pou menjadi Bupati pengganti, memakan waktu tidak lebih dari sebulan setelah Bupati Abdul Haris Nadjamudin meninggal tanggal 23 Desember 2012, sehingga setidaknya pada tanggal 24 Januari 2013, Hamim Pou telah menjadi Bupati Bone Bolango untuk sisa masa jabatan 2 tahun 8 bulan, atau lebih dari setengah periode masa jabatan. Namun, kesemestian dan kepatutan tersebut tidak terjadi karena ada ruang penyelundupan hukum berupa perlambatan proses pengusulan untuk penetapan bupati pengganti.
- 3.16. Bahwa penyelundupan hukum dapat dicermati dari lamanya jeda waktu antara peristiwa hukum meninggalnya Bupati definitif (23 Desember 2012) dengan peristiwa hukum penetapan bupati pengganti (6 Mei 2013), dan perbedaan berlakunya antara Surat Keputusan Pemberhentian Bupati definitif dengan Surat Keputusan Pengangkatan Bupati Pengganti.

Perbedaannya adalah, dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor : 131.75-2896 Tahun 2013 tentang Pengesahan Pemberhentian Bupati Bone Bolango Provinsi Gorontalo tertanggal 6 Mei 2013 (**Bukti P-4**), isinya menyatakan mengesahkan pemberhentian dengan hormat H. Abdul Haris Najamudin dari jabatan Bupati Bone Bolango masa Jabatan Tahun 2010-2015 terhitung sejak meninggal dunia tanggal 23 Desember 2012. Meskipun Keputusan Menteri Dalam Negeri a quo baru ditetapkan pada tanggal 6 Mei 2013, namun **diberlakukan surut sejak 23 Desember 2012.**

Lain halnya dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor : 131.75-2896 Tahun 2013 tentang Pengesahan Pengangkatan Wakil Bupati Bone Bolango Menjadi Bupati Bone Bolango (*vide* **Bukti P-5**) ditetapkan pada tanggal 6 Mei 2013, namun pemberlakuannya terhitung sejak tanggal pelantikan dan masa jabatannya tidak berlaku surut sejak setelah Bupati H. Abdul Haris diberhentikan pada tanggal 23 Desember 2012.

- 3.17. Disinilah ruang penyelundupan hukum dapat dibuktikan dari perbedaan pemberlakuan dua Keputusan Mendagri dalam pemberhentian Bupati almarhum dan pengangkatan Bupati pengganti. Praktek penyelundupan hukum seperti demikian tidak lain merupakan akibat dari pemberlakuan frasa pernah menjabat sebagai gubernur, bupati, walikota dalam norma pasal 7 ayat (2) huruf n UU No. 10/2010 yang memberi tafsir sempit terhadap makna pernah menjabat sebagai kepala daerah saja, tidak mencakup pernah menjadi kepala daerah, yang menimbulkan persoalan konstitusional atau problem konstitusional, dan bukan problem implementasi, tepatnya telah menimbulkan ketidakpastian hukum dan mencederai rasa keadilan.
- 3.18. **Alasan Keenam**, berlakunya norma pasal yang diuji tidak berkesesuaian dengan Putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu berkaitan dengan tafsir norma penghitungan masa jabatan. Meskipun Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PUU-VI/2008 dan Nomor 22/PUU-VII/2009 untuk mengadili obyek permohonan yang berbeda, yakni atas berlakunya Pasal 58 huruf o UU No. 32/2004, namun putusan Hakim Konstitusi yang memberi tafsir tentang pembatasan masa jabatan dengan hitungan setengah atau lebih dari setengah dimaknai telah satu kali menjabat, sebagai putusan yang bersifat *erga omnes*, tetap relevan dan berlaku terhadap norma dalam Pasal 7 ayat (2) huruf n UU yang dimohonkan pengujian materiil.
- 3.19. Bahwa Mahkamah Konstitusi, dalam Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008, memberikan batasan jabatan kepala daerah sebagai berikut :
- 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;

- 3.20. Bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PUU-VI/2008 didasarkan pada pertimbangan hukum sebagai berikut:

*“Berdasarkan ketentuan di atas, menurut Mahkamah, Pemohon sebagai warga negara memang mempunyai hak konstitusional untuk ikut serta dalam pemerintahan, in casu untuk menjadi bupati. Akan tetapi, hak konstitusional demikian dapat dibatasi menurut 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“. Dalam kaitan dengan jabatan kepala daerah, pembatasan dimaksud dapat diimplementasikan oleh undang-undang dalam bentuk: (i) pembatasan dua kali berturut-turut dalam jabatan yang sama, atau (ii) pembatasan dua kali dalam jabatan yang sama tidak berturut-turut, atau (iii) 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”*

- 3.21. Bahwa dalam Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009, Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian permohonan, yang salah satu amarnya menegaskan, *“Menyatakan masa jabatan yang dihitung satu periode adalah masa jabatan yang telah dijalani setengah atau lebih dari setengah masa jabatan”*.

- 3.22. Bahwa pertimbangan hukum Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009, halaman 68 – 69, menegaskan sebagai berikut:

**[3.15]** *Menimbang bahwa Mahkamah pernah memutus Pengujian Pasal 58 huruf o UU 32/2004 beserta Penjelasannya yang berkenaan dengan masa jabatan Kepala Daerah yaitu Putusan Mahkamah Nomor 8/PUU-VI/2008 dan telah memberikan batasan jabatan kepala daerah. Pembatasan dimaksud dapat diimplementasikan oleh Undang-Undang.*

- 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;*

**[3.16]** Menimbang bahwa dalam Putusan tersebut di atas, Drs. H.M. Said Saggaf, M.Si. pernah menjabat sebagai kepala daerah tidak berturut-turut dan di daerah yang berbeda, yaitu pada tahun 1993 sampai dengan 1998 menjabat sebagai bupati di Kabupaten Bantaeng Provinsi Sulawesi Selatan dan pada tahun 2003 sampai dengan 2008 menjabat sebagai bupati di Kabupaten Mamasa Provinsi Sulawesi Barat. Meskipun demikian ia terkena pembatasan dua kali dalam jabatan yang sama di tempat berbeda;

**[3.17]** Menimbang bahwa Pemohon dalam Perkara Nomor 8/PUU-VI/2008, yaitu Drs. Said Saggaf, menjabat Bupati periode kedua 2003 sampai dengan 2008, berarti dia mengalami masa berlakunya UU 22/1999 dan UU 32/2004, hal itu pun dihitung satu kali masa jabatan. Sekalipun dalam masa jabatan tersebut didasarkan pada dua Undang-Undang yang berbeda (UU 22/1999 dan UU 32/2004) tetapi **hitungan satu kali periode jabatan tidak terhalang karena perubahan Undang-Undang. Dengan demikian hitungan dua kali masa jabatan juga tidak terhalang karena perubahan Undang-Undang;**

**[3.18]** Menimbang bahwa yang menjadi persoalan ialah bagaimana jika masa jabatan periode pertama tidak penuh karena Pemohon menggantikan Pejabat Bupati/Walikota yang berhenti tetap, misalnya Pemohon II menjabat Bupati Karimun periode pertama selama kurang dari satu tahun (kurang dari separuh masa jabatan), sedangkan Pihak Terkait I menjabat Walikota Surabaya selama dua tahun sembilan bulan atau lebih dari separuh masa jabatan. Penjelasan Pasal 38 PP 6/2005 menyatakan bahwa Penghitungan dua kali masa jabatan dihitung sejak saat pelantikan. Penjelasan ini tidak membedakan apakah seseorang secara penuh menjabat selama masa jabatan ataukah tidak; Mahkamah menilai tidak adil apabila seseorang menjabat kurang dari setengah masa jabatan disamakan dengan yang menjabat setengah atau lebih masa jabatan. Oleh sebab itu berdasarkan **asas proporsionalitas** dan rasa keadilan sebagaimana tersebut dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum," oleh karena itu, Mahkamah berpendapat bahwa **setengah masa jabatan atau lebih dihitung satu kali masa jabatan.** Artinya jika seseorang telah menjabat Kepala Daerah atau sebagai Pejabat Kepala Daerah selama setengah atau lebih masa jabatan, maka yang bersangkutan dihitung telah menjabat satu kali masa jabatan;

**[3.20]** Menimbang bahwa 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;*

Pertimbangan lainnya dalam putusan a quo, halaman 71, Mahkamah berpendapat:

*Mahkamah berpendapat bahwa Undang-Undang a quo tidak mengatur tentang hal ini secara tegas. Sekalipun Mahkamah tidak mempunyai kewenangan untuk mengubah atau memperbaiki Pasal 58 huruf o UU 32/2004, namun Mahkamah dituntut untuk memilih satu di antara alternatif-alternatif tersebut karena kebutuhan pelaksanaan hukum yang harus segera diisi dengan Putusan Mahkamah untuk mengisi kekosongan hukum (judge-made law). Hal itu sejalan dengan pertimbangan Mahkamah sebagaimana termuat dalam Paragraf [3.18], yakni masa jabatan Pemohon II selama 9 (sembilan) bulan, berdasarkan asas proporsionalitas, keseimbangan (balancing), dan asas kepatutan, tidak dihitung sebagai satu kali masa jabatan karena kurang dari 2,5 (dua setengah) tahun atau kurang separuh dari satu kali masa jabatan;*

**[3.23]** *Menimbang bahwa berdasarkan uraian di atas, maka masa jabatan pertama Pihak Terkait I (Drs. Bambang Dwi Hartono) dihitung satu kali masa jabatan, karena masa jabatan pertama lebih dari setengah masa jabatan, yaitu dua tahun sembilan bulan (Kesimpulan Pihak Terkait I halaman 4);*

**[3.24]** *Menimbang bahwa masa jabatan Pihak Terkait II (Gabriel Manek, M.Si.) tidak dihitung satu kali masa jabatan, karena periode pertama masa jabatan Pihak Terkait II menjabat selama 9,5 (sembilan setengah) bulan (Kesimpulan Pihak Terkait II halaman 3), karena kurang dari separuh masa jabatan;*

- 3.23. Bahwa sebagai catatan, hal pokok yang dipersoalkan dalam Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 adalah bagaimana jika masa jabatan periode pertama tidak penuh karena Pemohon menggantikan Pejabat Bupati/Walikota yang berhenti tetap. Misalnya Pemohon II menjabat Bupati Karimun periode pertama selama kurang dari satu tahun (kurang dari separuh masa jabatan), sedangkan Pihak Terkait I menjabat Walikota Surabaya selama dua tahun sembilan bulan atau lebih dari separuh masa jabatan. Penjelasan Pasal 38 huruf o Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah (PP 6/2005) menyatakan, penghitungan dua kali masa jabatan dihitung sejak saat pelantikan. Penjelasan tersebut tidak membedakan apakah seseorang secara penuh menjabat selama masa jabatan ataukah tidak. Melalui Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009, Mahkamah Konstitusi menilai tidak adil apabila seseorang menjabat kurang dari setengah masa jabatan disamakan dengan yang menjabat setengah atau lebih masa jabatan. Oleh sebab itu berdasarkan asas proporsionalitas dan rasa keadilan sebagaimana tersebut dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945,

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa "**setengah masa jabatan atau lebih dihitung satu kali masa jabatan**". Artinya jika seseorang telah menjabat Kepala Daerah atau sebagai Pejabat Kepala Daerah selama setengah atau lebih masa jabatan, maka yang bersangkutan dihitung telah menjabat satu kali periode masa jabatan.

- 3.24. Bahwa berdasarkan enam alasan sebagaimana diuraikan dalam pokok permohonan di atas, maka pemaknaan atas frasa menjabat sebagai gubernur, bupati, walikota dalam pasal 7 ayat (2) huruf n UU *a quo* yang tidak meliputi pula atas makna menjadi pejabat gubernur, bupati, walikota, merupakan pemaknaan yang berbeda dengan prinsip-prinsip dalam kedua Putusan Mahkamah Konstitusi *a quo*, tidak proporsional dan tidak berkeadilan, memberi perlakuan yang tidak sama atau *non equal treatment*, sehingga telah dapat dikategorikan sebagai norma yang tidak sesuai, tidak sejalan dengan amanat konstitusi, dan bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, yang menyebutkan, setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
- 3.25. Bahwa agar supaya pemaknaan atas frasa menjabat sebagai gubernur, bupati, walikota dalam pasal 7 ayat (2) huruf n UU *a quo*, tidak lagi bertentangan dengan UUD 1945, sesuai dengan asas proporsional yang memenuhi rasa keadilan, serta memberikan perlakuan yang sama atau *equal treatment* kepada setiap warga Negara, sehingga memberikan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum, maka ketentuan tersebut dimaknai : "*menjabat sebagai Gubernur, Bupati, Walikota dan/atau menjadi Pejabat Gubernur, Bupati, Walikota*".
- 3.26. Bahwa pemaknaan tersebut mendasarkan pada pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 di atas, yang menegaskan, bahwa : "*Artinya jika seseorang telah menjabat Kepala Daerah atau sebagai Pejabat Kepala Daerah selama setengah atau lebih masa jabatan, maka yang bersangkutan dihitung telah menjabat satu kali periode masa jabatan*". Dengan demikian, makna frasa : "*...pernah menjabat sebagai Gubernur*" dalam Pasal 7 ayat (2) huruf n UU No. 10/2016, menjadi konstitusional sepanjang dimaknai bahwa baik subyek hukum yang menjabat kepala daerah maupun subyek hukum wakil kepala daerah yang menjadi pejabat kepala daerah, sepanjang telah menjalankan wewenangnya sebagai kepala daerah selama setengah atau lebih masa jabatan, kedua-duanya dihitung telah menjabat satu kali masa periode sebagai kepala daerah.

### **Dalam Provisi**

- 3.27. Bersama ini pula disampaikan, bahwa salah satu alasan diajukannya permohonan uji materiil Pasal 7 ayat (2) huruf n UU *a quo* adalah timbulnya kerugian konstitusional yang dialami para Pemohon dalam konteks kontestasi penyelenggaraan Pilkada Serentak tanggal 9 Desember 2020 di Kabupaten Bone Bolango, yang tahapan pendaftarannya akan dimulai bulan September 2020.

3.28. Dalam perspektif pencari keadilan, berlakunya pasal yang dimohonkan pengujian dapat dikategorikan sebagai pengistimewaan hak pilih kepada warga Negara yang sebenarnya telah duduk menjadi pejabat bupati selama lebih dari setengah masa jabatan, namun oleh norma pasal yang diuji, tidak dikategorikan sebagai kepala daerah yang telah menjalani satu periode masa jabatan.

3.29. Atas dasar hal tersebut, perkenankan dalam provisi kami memohon kepada Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Pemeriksa Perkara *aquo* berkenan memberikan prioritas pemeriksaan atas permohonan pengujian materiil ini sebelum penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati dan walikota Tahun 2020

Berdasarkan keseluruhan argumentasi yuridis dan alasan-alasan yang dikemukakan di atas, maka permohonan pengujian materiil ini beralasan menurut hukum untuk dikabulkan.

#### **IV. PETITUM**

Atas dasar uraian dalil-dalil argumentasi dalam permohonan disertai alat-alat bukti terlampir, pada penutup permohonan, Pemohon menyampaikan kepada para Yang Mulia Ketua dan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Pemeriksa Perkara *aquo* untuk berkenan memutus permohonan ini dengan amar :

##### **Dalam Provisi**

1. Mengabulkan permohonan provisi para Pemohon
2. Memprioritaskan pemeriksaan perkara sebelum penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati dan walikota Tahun 2020

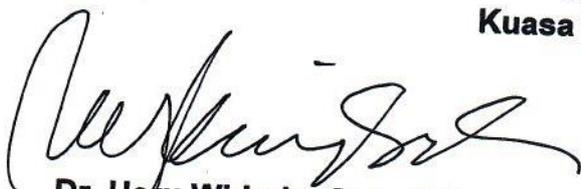
##### **Dalam Pokok Perkara**

1. Mengabulkan permohonan Para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan frasa “menjabat sebagai Gubernur, Bupati, Walikota” dalam Pasal 7 ayat (2) huruf n Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5898), bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai : “menjabat sebagai Gubernur, Bupati, Walikota dan/atau menjadi Pejabat Gubernur, Bupati, Walikota”.
3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Atau :

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

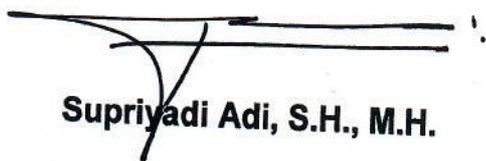
Hormat kami,  
Kuasa Hukum Pemohon,



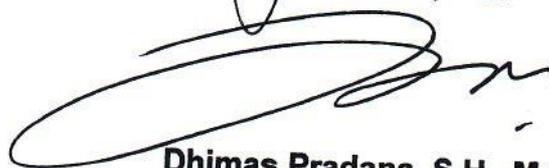
**Dr. Heru Widodo, S.H., M.Hum.**



**Novitriana Arozal, S.H.**



**Supriyadi Adi, S.H., M.H.**



**Dhimas Pradana, S.H., M.H.**



**Aan Sukirman, S.H., M.H.**



**Habloel Mawadi, S.H., M.H.**