



SALINAN

**PUTUSAN**  
**Nomor 34/PUU-XIII/2015**

**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA**  
**MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 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 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:



Nama : **Aji Sumarno, S.SIP., MM**  
Tempat/tanggal lahir : Jeneponto, 10 Februari 1980  
Kewarganegaraan : Indonesia  
Pekerjaan : Pegawai Negeri Sipil  
Alamat : Jalan KH. Ahmad Dahlan RT.002/RW.001,  
Kelurahan Benteng Selatan, Kecamatan  
Benteng, Kabupaten Kepulauan Selayar,  
Sulawesi Selatan

Dalam hal ini berdasarkan surat kuasa khusus bertanggal 23 Februari 2015 memberi kuasa kepada **Mappinawang, S.H., Sofyan, S.H., Bakhtiar, S.H., dan Mursalin Jalil, S.H., M.H.**, kesemuanya adalah Advokat, yang berkantor pada **Kantor Hukum Mappinawang & Rekan**, beralamat di Jalan Topaz Raya Ruko Zamrud I Blok G/12, Makassar, Sulawesi Selatan;

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

[1.2] Membaca permohonan Pemohon;  
Mendengar keterangan Pemohon;  
Mendengar keterangan Presiden;  
Mendengar dan membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;  
Mendengar dan membaca keterangan ahli Pemohon;

Memeriksa bukti-bukti Pemohon;

Membaca kesimpulan Pemohon;

## 2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa Pemohon mengajukan permohonan dengan surat permohonan bertanggal 2 Maret 2015 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 2 Maret 2015, berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 69/PAN.MK/2015 dan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 34/PUU-XIII/2015 pada tanggal 9 Maret 2015, yang telah diperbaiki dengan permohonan bertanggal 30 Maret 2015 dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 30 Maret 2015 yang menguraikan hal-hal sebagai berikut:

### **A. Kewenangan Mahkamah Konstitusi**

1. Perubahan UUD 1945 telah menciptakan sebuah lembaga baru yang berfungsi untuk mengawal konstitusi, yaitu Mahkamah Konstitusi, selanjutnya disebut "MK", sebagaimana tertuang dalam Pasal 7B, Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 24C UUD 1945, yang diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5266), selanjutnya disebut "UU MK".
2. Berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, bahwa 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, 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”;

3. Pemohon memohon agar Mahkamah Konstitusi (“MK”) melakukan Pengujian Pasal 1 angka 6 tentang Perubahan Pasal 7 huruf r Undang-Undang Pilkada 2015 terhadap UUD 1945;
4. Bahwa penegasan serupa juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan: “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk” antara lain “menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Sementara ketentuan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan “Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi”.
5. Bahwa sebagai pelindung konstitusi, Mahkamah Konstitusi juga berhak memberikan penafsiran terhadap sebuah ketentuan pasal-pasal Undang-Undang agar berkesesuaian dengan nilai-nilai konstitusi. Tafsir Mahkamah Konstitusi terhadap konstitusionalitas pasal-pasal Undang-Undang tersebut merupakan tafsir satu-satunya (*the sole interpreter of constitution*) yang memiliki kekuatan hukum. Sehingga terhadap pasal-pasal yang memiliki makna ambigu, tidak jelas, dan/atau multi tafsir dapat pula dimintakan penafsirannya kepada Mahkamah Konstitusi. Dalam sejumlah perkara pengujian undang-undang, Mahkamah Konstitusi juga telah beberapa kali menyatakan sebuah bagian dari Undang-Undang 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;
6. Bahwa mengacu kepada ketentuan tersebut di atas, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk melakukan pengujian konstitusionalitas suatu Undang-Undang terhadap UUD 1945;

## **B. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon Dalam Perkara *a quo***

1. Bahwa pengakuan hak setiap warga negara Indonesia untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 merupakan satu indikator perkembangan ketatanegaraan yang positif yang merefleksikan adanya kemajuan bagi penguatan prinsip-prinsip Negara Hukum;
2. Bahwa Mahkamah Konstitusi, berfungsi antara lain sebagai “*guardian*” dari “*constitutional rights*” setiap warga negara Republik Indonesia. Mahkamah Konstitusi merupakan badan yudisial yang bertugas menjaga hak asasi manusia sebagai hak konstitusional dan hak hukum setiap warga negara. Dengan kesadaran inilah, Pemohon kemudian memutuskan untuk mengajukan permohonan pengujian pasal dalam UU Pilkada 2015 yang bertentangan dengan semangat dan jiwa serta pasal-pasal yang dimuat dalam Undang-Undang Dasar 1945;
3. Bahwa Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi mengatur, 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.
4. Bahwa selanjutnya, dalam Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi ditegaskan, “Yang dimaksud dengan ‘hak konstitusional’ adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
5. Bahwa mengacu pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-

III/2005 Perkara Nomor 11/PUU-V/2007, pemohon harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
  - b. hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji.
  - c. kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik atau khusus dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi.
  - d. adanya hubungan sebab akibat antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji.
  - e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.
6. Bahwa lima syarat sebagaimana dimaksud di atas dijelaskan lagi oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009 dalam pengujian formil Perubahan Kedua Undang-Undang Mahkamah Agung, yang menyebutkan sebagai berikut:
- “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 (lihat juga Lee Bridges, dkk. Dalam “*Judicial Review in Perspective*, 1995, Halaman 59).
7. Bahwa kedudukan hukum Pemohon sebagai perorangan warga negara Indonesia yang pekerjaan/jabatannya pada saat mengajukan pengujian Undang-Undang ini adalah sebagai pegawai negeri sipil/Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Kepulauan Selayar, Provinsi Sulawesi Selatan, yang menganggap hak konstitusionalnya dirugikan atau setidaknya berpotensi dilanggar hak konstitusionalnya dengan berlakunya Pasal I angka 6 Perubahan Pasal 7 huruf r UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-

Undang yang diuji pada perkara ini, karena:

- 1) Sebagai perorangan warga negara Indonesia, terlebih sebagai pembayar pajak yang taat menunaikan kewajibannya kepada negara, namun hak-haknya dibatasi oleh pasal yang diuji hanya karena Pemohon mempunyai hubungan keluarga, tepatnya mempunyai ayah mertua yang menjabat sebagai Bupati Kepulauan Selayar, sehingga kehilangan hak untuk mencalonkan diri ataupun dicalonkan dalam Pemilukada serentak di Kabupaten Kepulauan Selayar Tahun 2015;
- 2) Menurut ketentuan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, Pemohon mempunyai hak konstitusional yang sama kedudukannya dengan sesama warga Negara Indonesia lainnya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
- 3) Menurut ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, Pemohon memiliki hak konstitusional untuk mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta hak konstitusional untuk mendapatkan perlakuan yang sama di depan hukum;
- 4) Menurut ketentuan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945, Pemohon memiliki hak konstitusional bersama-sama dengan setiap warga negara Indonesia lainnya untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.
- 5) Menurut ketentuan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, Pemohon memiliki hak konstitusional untuk bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.
- 6) Keberadaan pasal yang diuji dalam permohonan ini merugikan Pemohon atau setidaknya berpotensi merugikan Pemohon, karena akan memasung hak asasi Pemohon, membedakan Pemohon dengan warga negara Indonesia lainnya di dalam hukum dan pemerintahan, serta menghalang-halangi Pemohon sehingga menjadi tidak mempunyai kesempatan yang sama dalam pemerintahan, yang diakibatkan oleh adanya aturan dalam pasal yang diuji tentang persyaratan bagi 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:

*“r. tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana”;*

Dengan demikian, maka Pemohon nyata-nyata mempunyai kedudukan hukum dan kerugian konstitusional dalam pengajuan permohonan pengujian Undang-Undang ini.

### **C. Alasan-alasan Pemohon mengajukan Permohonan Pengujian Undang-Undang**

1. Bahwa untuk lebih jelasnya, Pemohon kutip isi ketentuan Pasal I angka 6 UU Pilkada Tahun 2015 berserta Penjelasan Pasal 7 huruf r yang menjadi objek permohonan, berbunyi sebagai berikut:

*“Beberapa ketentuan dalam Lampiran 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 2015 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5656), diubah sebagai berikut:*

6. *Ketentuan Pasal 7 diubah, sehingga berbunyi sebagai berikut:*

#### **Pasal 7**

*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:*

- a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. berpendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat;
- d. Dihapus.
- e. Berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk Calon Gubernur dan 25 (dua puluh lima) tahun untuk Calon Bupati dan Calon Walikota;
- f. mampu secara jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter;
- g. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- h. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- i. tidak pernah melakukan perbuatan tercela yang dibuktikan dengan surat keterangan catatan kepolisian;

- j. menyerahkan daftar kekayaan pribadi;
  - k. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
  - l. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
  - m. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak dan memiliki laporan pajak pribadi;
  - 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;
  - o. belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk Calon Wakil Gubernur, Calon Wakil Bupati, dan Calon Wakil Walikota;
  - p. berhenti dari jabatannya bagi Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota yang mencalonkan diri di daerah lain sejak ditetapkan sebagai calon;
  - q. tidak berstatus sebagai penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota;
  - r. tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana;
  - s. memberitahukan pencalonannya sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau kepada Pimpinan DPRD bagi anggota DPRD;
  - t. mengundurkan diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil sejak mendaftarkan diri sebagai calon; dan
  - u. berhenti dari jabatan pada badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah sejak ditetapkan sebagai calon”.
2. Bahwa Penjelasan perubahan Pasal 7 huruf r dalam Pasal I angka 6 UU Pilkada Tahun 2015, selengkapnya berbunyi sebagai berikut:
- “r. Yang dimaksud dengan “tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana” adalah tidak memiliki hubungan darah, ikatan perkawinan dan/atau garis keturunan 1 (satu) tingkat lurus ke atas, ke bawah, ke samping dengan petahana yaitu ayah, ibu, mertua, paman, bibi, kakak, adik, ipar, anak, menantu kecuali telah melewati jeda 1 (satu) kali masa jabatan”.
3. Bahwa UUD 1945 melarang diskriminasi, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3) dan Pasal 28I ayat (2). Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia sebagai penjabaran Pasal 27 dan Pasal 28 UUD 1945, tidak membenarkan diskriminasi



berdasarkan perbedaan agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan.

4. Namun demikian, ketentuan dalam Pasal 7 UU Pilkada Tahun 2015 hasil revisi DPR RI tanggal 17 Februari 2015 tersebut, dalam huruf r mengatur pembatasan kepada 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, yakni hanya yang tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana. Maksud dari konflik kepentingan adalah yang tidak memiliki hubungan darah, ikatan perkawinan dan/atau garis keturunan 1 (satu) tingkat lurus ke atas, ke bawah, ke samping dengan petahana yaitu ayah, ibu, mertua, paman, bibi, kakak, adik, ipar, anak, menantu kecuali telah melewati jeda 1 (satu) kali masa jabatan;
5. Bahwa persyaratan tidak mempunyai konflik kepentingan dengan petahana hanya menggunakan pertimbangan yang bersifat politis dan asumptif, seolah-olah setiap calon yang mempunyai hubungan darah maupun hubungan perkawinan dengan petahana dipastikan akan membangun dinasti politik yang akan merusak tatanan bangsa, tanpa mempertimbangkan lagi sisi kompetensi, integritas, dan kapabilitas serta memenuhi unsur akseptabilitas calon yang bersangkutan secara objektif.
6. Bahwa pemohon menganggap pertimbangan dimaksud bersifat politis dan asumptif karena penjelasan “konflik kepentingan” dalam Undang-Undang Pilkada telah dimaknai secara berbeda dengan Undang-Undang yang sudah berlaku sebelumnya yakni Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 14 Undang-Undang tersebut ditegaskan:  
*“Konflik Kepentingan adalah kondisi Pejabat Pemerintah yang memiliki kepentingan pribadi untuk menguntungkan diri sendiri dan/atau orang lain dalam penggunaan wewenang sehingga dapat mempengaruhi netralitas dan kualitas Keputusan dan atau Tindakan yang dibuat dan/atau dilakukannya”.*
7. Bahwa berdasarkan pengertian/definisi “Konflik Kepentingan” sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, maka dapat dipahami bahwa konflik

kepentingan senantiasa terkait dengan posisi dan kewenangan pejabat pemerintah dalam proses pengambilan keputusan. Namun ternyata, syarat *“tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana”* juga diberlakukan dalam ketentuan Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pilkada sebagai salah satu syarat untuk menjadi calon Gubernur, Bupati, Walikota yang notabene bukan atau tidak berkedudukan sebagai Pejabat Pemerintah.

Bahwa pengaturan sedemikian itu jelas tidak mencerminkan asas keadilan dan kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan sebagaimana juga diatur dalam ketentuan Pasal 6 ayat (1) huruf g dan huruf h Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

8. Bahwa pelarangan terhadap calon yang mempunyai hubungan darah maupun hubungan perkawinan dengan petahana jelas mengandung nuansa hukuman politik kepada kelompok tertentu, padahal sebagai negara hukum, setiap pelarangan yang mempunyai kaitan langsung dengan hak dan kebebasan warga negara harus didasarkan atas putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum yang tetap.
9. Bahwa seharusnya dengan pemilihan kepala daerah yang demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, sistem pencalonannya diberlakukan secara terbuka dengan tidak membedakan atau mengistimewakan warga negara dengan persyaratan dari jabatan maupun status tertentu, namun sebaliknya melarang bagi warga Negara dari kelompok tertentu, sebagaimana diatur dan ditegaskan dalam ketentuan Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan, *“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”*.
10. Bahwa seharusnya, dalam pelaksanaan berdemokrasi yang lebih dewasa dalam pemilihan kepala daerah, tidak ada lagi pembatasan hak asasi warga Negara, khususnya hanya karena yang bersangkutan mempunyai hubungan darah ataupun hubungan perkawinan dengan petahana, sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) menyatakan *“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang*

*adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”.*

11. Berdasarkan ketentuan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3) dan Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 *a quo*, maka meskipun Pemohon mempunyai hubungan keluarga berdasarkan perkawinan dengan Bupati Kabupaten Kepulauan Selayar, Provinsi Sulawesi Selatan, seharusnya diperlakukan sama dengan warga negara Indonesia lainnya, yakni dapat mencalonkan diri menjadi Bupati Kabupaten Kepulauan Selayar, Provinsi Sulawesi Selatan tanpa dikecualikan dengan alasan apapun.
12. Bahwa hubungan darah merupakan kodrat Ilahi yang hakiki dan asasi, yang menurut agama manapun secara universal diakui sebagai hubungan yang sakral dan bukan sebagai hubungan yang menghalangi untuk berkiprah dalam pemerintahan, demikian halnya dengan hubungan karena perkawinan.
13. Bahwa sepanjang penyelenggaraan pengisian jabatan melalui pemilihan langsung di 540 wilayah Provinsi dan Kabupaten/Kota se-Indonesia sejak tahun 2005, sejarah ketatanegaraan mencatat hanya 5 (lima) orang dari 50 (lima puluh) orang calon kepala daerah/wakil kepala daerah yang mempunyai hubungan keturunan maupun kekerabatan dengan petahana yang berhasil terpilih. Bahkan, untuk wilayah Sulawesi Selatan, belum pernah ada calon yang mempunyai hubungan keturunan maupun kekerabatan dengan petahana yang berhasil terpilih demikian pula halnya tidak semua petahana yang berhasil terpilih kembali untuk masa jabatan berikutnya. Kondisi riil tersebut menggambarkan bahwa jangankan membangun politik dinasti sebagaimana dikhawatirkan sebagian kecil kelompok, jaminan untuk selalu dan pasti terpilih pun tidaklah ada, meskipun calon tersebut mempunyai hubungan kekerabatan dengan petahana.
14. Bahwa sebagai contoh kasus Pilkada yang dilaksanakan pada tahun 2012 di Kabupaten Takalar, Provinsi Sulawesi Selatan, dimana salah satu pasangan calon yaitu menantu Bupati Takalar yaitu H. Achmad Dg. Se're, S.Sos., tapi toh tidak terpilih sebagai pemenang. Malahan memperoleh suara yang terlampau jauh dari pemenang yang ditetapkan oleh KPU Kabupaten Takalar. Sama halnya dengan Pemilukada di Kabupaten Sinjai,

Kota Pare-Pare, Kabupaten Bone dan Kabupaten Jeneponto dimana anak Kandung Petahana yang menjadi Calon, tidak memenangi Pemilu pada keempat kabupaten/Kota tersebut.

15. Bahwa ketentuan yang membatasi hak asasi warga Negara Indonesia, membedakan perlakuan didalam hukum dan pemerintahan, untuk mencalonkan diri atau dicalonkan sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota hanya karena memiliki hubungan darah, ikatan perkawinan dan/atau garis keturunan 1 (satu) tingkat lurus ke atas, ke bawah, ke samping dengan petahana yaitu ayah, ibu, mertua, paman, bibi, kakak, adik, ipar, anak, menantu kecuali telah melewati jeda 1 (satu) kali masa jabatan, harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.
16. Bahwa karena itu, Pemohon berpendapat, ketentuan dalam Pasal 7 huruf r perubahan dalam Pasal I angka 6 UU Pilkada Tahun 2015 adalah bertentangan dengan UUD 1945 dan karenanya harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Berdasarkan argumentasi dan alasan-alasan yang dikemukakan di atas, maka Ketentuan dan penjelasan Pasal 7 Huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.

#### **D. Permohonan Pemeriksaan Prioritas**

- Bahwa tujuan Pemohon mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang ini, supaya Pemohon dapat ikut dalam Pilkada di Kabupaten Selayar pada Tahun 2015 secara serentak bersama dengan 11 kabupaten di Sulawesi Selatan;
- Bahwa supaya hak konstitusional Pemohon dan juga warga negara Indonesia lainnya yang juga terhalang pencalonannya dengan berlakunya pasal yang dimohonkan pengujian dalam permohonan ini tidak hilang, maka beralasan menurut hukum bagi Pemohon untuk memohon kepada Ketua Mahkamah Konstitusi agar berkenan memberikan prioritas dalam pemeriksaan *a quo*, dan dapat menjatuhkan putusan sebelum dimulainya tahapan pendaftaran bakal pasangan calon dalam Pilkada serentak tahun

2015;

Dengan semua argumen dan alasan-alasan yang dikemukakan di atas, Pemohon memohon dengan kepada Majelis Hakim Konstitusi, dengan segala kebijaksanaan dan pengalaman yang dimilikinya, kiranya berkenan untuk mengabulkan permohonan ini.

#### **E. Petitum**

Bahwa dari seluruh dalil-dalil yang diuraikan di atas dan bukti-bukti terlampir, dengan ini kami mohon kepada Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk kiranya berkenan memberikan putusan sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan pengujian Pasal I angka 6 perubahan Pasal 7 huruf r Undang-Undang Pilkada Nomor 8 Tahun 2015 terhadap UUD 1945;
2. Menyatakan Pasal I angka 6 perubahan Pasal 7 huruf r Undang-Undang Pilkada Nomor 8 Tahun 2015 bertentangan UUD 1945;
3. Menyatakan Pasal I angka 6 perubahan Pasal 7 huruf r Undang-Undang Pilkada Nomor 8 Tahun 2015, tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya;
4. 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*)

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, Pemohon mengajukan alat bukti surat/tulisan yang telah diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-7 sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang;

Fotokopi Rancangan Undang-Undang Nomor .... 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;

3. Bukti P-3 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk atas nama Aji Sumarno, S.IP.,MM;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) Nomor 15.048.215.6-806.000 atas nama Aji Sumarno, S.IP.,MM;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
6. Bukti P-6 : Fotokopi Kovenan International Hak-Hak Sipil dan Politik;
7. Bukti P-7 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Konvensi Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik)

Menimbang bahwa untuk membuktikan dalilnya, Pemohon dalam persidangan tanggal 21 Mei 2015 mengajukan 2 (dua) orang ahli, yakni Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., dan Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., MH., yang memberikan keterangan lisan di bawah sumpah dalam persidangan tersebut dan telah pula menyampaikan keterangan tertulis yang mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

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

Salah satu isu pokok yang diuji/dipersoalkan konstiusionalitasnya oleh Pemohon perkara ini adalah pembatasan hak keluarga petahana untuk dapat mencalonkan diri menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 (UU Pilkada). Dalam ketentuan tersebut dinyatakan bahwa seorang calon kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak boleh memiliki konflik kepentingan dengan petahana. Dalam penjelasan Pasal 7 huruf r ini, "konflik kepentingan" diartikan sebagai: "tidak memiliki hubungan darah, ikatan perkawinan dan/atau garis keturunan satu tingkat lurus ke atas, ke bawah, ke samping dengan petahana yaitu ayah, ibu, mertua, paman, bibi, kakak, adik, ipar, anak, menantu kecuali telah melewati jeda satu kali masa jabatan".

Sebagaimana didalilkan Pemohon, norma tersebut telah membatasi hak konstiusional warga negara yang berstatus sebagai keluarga petahana, sehingga bertentangan dengan hak untuk turut serta dalam pemerintahan, hak untuk dipilih dan memilih, hak atas persamaan di hadapan hukum dan

pemerintahan, dan hak untuk mendapatkan kepastian hukum dan keadilan sebagaimana dijamin dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Selain itu, pembatasan tersebut juga dinilai telah memberikan stigma bagi keluarga petahana, padahal petahana bukanlah sesuatu yang bertentangan dengan hukum dan norma-norma lainnya. Pada saat yang sama, Pemohon juga mendalilkan dan menilai, pembatasan bagi keluarga petahana dimaksud sangat diskriminatif dan menunjukkan sikap tidak konsisten pembentuk Undang-Undang dalam merumuskan norma Undang-Undang Pilkada;

Sebagaimana kita ketahui, berbagai bentuk pembatasan atau restriksi bagi petahana dalam UU Pilkada bukanlah sesuatu yang baru atau pertama kali diinstroduksi ke dalam undang-undang. Jauh hari sebelum ini, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 juga pernah diatur pembatasan bagi petahana. Dalam hal ihwal ini, salah satu syarat untuk dapat mengajukan diri sebagai calon dalam pemilihan kepala daerah harus mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabaiannya" (vide Pasal 58 huruf g UU Nomor 12 Tahun 2008). Hanya saja ketentuan tersebut akhirnya dinyatakan atau dibatalkan Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Pengujian Undang-Undang Nomor 17/PUU-VI/2008. Ihwal hal ini, Mahkamah Konstitusi menilai bahwa ketentuan tersebut bertentangan dengan konstitusi atau UUD 1945 karena persyaratan itu menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainly*) atas masa jabatan kepala daerah sekaligus terjadinya perlakuan yang tidak sama antar sesama pejabat negara;

Pembatasan terhadap petahana kepala daerah dan wakil kepala daerah juga dapat dijumpai dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. Dalam Pasal 51 ayat (1) huruf k UU Nomor 8 Tahun 2012 tersebut dipersyaratkan bagi bakal calon anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota yang sedang menjabat sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah harus mengundurkan diri yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali. Dalam Putusan Nomor 15/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi menyatakan syarat mengundurkan diri secara permanen bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah yang mencalonkan menjadi anggota legislatif adalah konstitusional. Sebab, dalam pandangan Mahkamah

Konstitusi, kepala daerah/wakil kepala daerah yang mencabangkan diri menjadi anggota DPR/DPD/DPRD tanpa mengundurkan diri dari jabatannya, berpotensi menyalahgunakan jabatannya, atau paling tidak memiliki posisi yang lebih menguntungkan atau posisi dominan dibandingkan calon lain yang tidak sedang menduduki jabatan kepala daerah atau wakil kepala daerah;

Berkaca kepada sejarah pengaturan pembatasan hak petahana termasuk pengujian norma-norma pembatasan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi di atas, setidaknya ada dua catatan penting terkait petahana kepala daerah dan wakil kepala daerah;

*Pertama*, petahana (baik kepala daerah maupun wakil kepala daerah) dinilai atau dianggap sebagai posisi yang paling rawan untuk disalahgunakan dibanding jabatan politik lainnya. Sehingga pembentuk Undang-Undang merasa perlu memberi berbagai batasan agar jabatan atau posisi politik sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak disalahgunakan;

*Kedua*, dari dua Putusan Mahkamah Konstitusi terkait restriksi petahana kepala daerah dan wakil kepala daerah (pengujian UU Pemda dan UU Pemilu Anggota legislatif), dapat ditarik benang merah bahwa pembatasan kekuasaan petahana ditujukan agar tidak disalahgunakan tetap harus menghormati hak-hak yang melekat padanya. Dalam arti, segala pembatasan yang ditentukan bagi petahana mesti ditujukan pada kekuasaan yang dipegangnya bukan ditujukan kepada pihak lain dan diatur secara proporsional;

Karena itu, perlu tegaskan, bahwa mengatur sejumlah batasan agar petahana kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak menyalahgunakan kekuasaan sehingga menguntungkan dirinya atau keluarganya dalam kontestasi politik pilkada merupakan suatu keharusan. Namun membatasi hak keluarga petahana merupakan pilihan kebijakan yang amat tidak tepat. Sebab, keluarga petahana bukanlah pemegang kuasa, sehingga tidak mungkin baginya menyalahgunakan kuasanya. Dengan begitu, membatasi hak politik keluarga petahana mengikuti kontestasi pilkada karena memiliki hubungan/relasi keluarga dengan petahana merupakan pengaturan yang jauh dari proporsional dan berlebihan, sekalipun pembatasan tersebut hanya untuk satu periode pemilihan kepala daerah saja;

Selanjutnya, terkait pokok permohonan Pemohon perkara ini, khususnya yang terkait dengan pembatasan hak keluarga petahana



mencalonkan diri dalam Pilkada, ahli akan memberikan keterangan dalam kerangka sikap tersebut dengan berpijak pada prinsip-prinsip yang dapat ditarik dari beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang telah dikemukakan sebelumnya;

Hal pertama yang harus dijadikan fokus telaahan dalam memeriksa permohonan ini adalah esensi pembatasan bagi petahana. Dalam sebuah kontestasi politik Pilkada, sekalipun ia dilaksanakan oleh sebuah lembaga yang profesional dan mandiri (KPU dan jajaran; Bawaslu dan jajarannya), namun kedudukan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah tetap saja lebih menguntungkan seseorang untuk memenangkan pemilihan. Disadari atau tidak, posisi sebagai petahana, baik secara langsung maupun tidak telah menempatkan calon petahana ada di posisi garis awal (start) paling depan. Apalagi, dengan segala fasilitas jabatan yang melekat pada jabatannya, seorang petahana dapat mendesain kemenangan Pilkada melalui cara-cara yang sulit dikatakan melanggar hukum. Sebab, hampir semua langkah yang dilakukan dapat dibungkus dengan program atau anggaran pemerintah daerah yang dipimpinnya;

Atas dasar itu, untuk terlaksananya kontestasi pilkada yang adil, di mana calon yang bukan petahana tetap dapat bertanding dengan petahana dengan titik awal yang sama, atau setidaknya dengan fasilitas yang sama, maka berbagai pembatasan bagi petahana harus, bahkan wajib untuk dilakukan. Oleh karena itu, sejumlah pembatasan sebagaimana diatur dalam UU Pilkada tentu sudah pada tempatnya dan diberikan dukungan, misalnya pembatasan melakukan mutasi pejabat daerah, penggunaan program dan kegiatan pemerintah daerah untuk kegiatan pemilihan;

Dengan adanya pembatasan tersebut, seorang petahana tidak lagi leluasa menggunakan birokrasi sebagai mesin pemenangan Pilkada. Pada saat yang sama, birokrasi pemerintahan daerah pun dapat dijaga atau dijauhkan dari hiruk pikuk politik yang acapkali mengganggu profesionalitasnya. Selain itu, dengan adanya pembatasan, petahana juga tidak akan dapat secara leluasa menggunakan program-program pemerintah daerah secara menyimpang dari maksud dilaksanakannya program tersebut;

Merujuk pada berbagai kebijakan pembatasan tersebut, langkah membatasi sesungguhnya haruslah dialamatkan pada petahana bukan pada

keluarga petahana. Sebab, kecenderungan menyimpang ada pada kekuasaan yang dipegang seseorang. Artinya, pembatasan diterapkan bukan karena petahana dinilai sebagai orang jahat, melainkan lebih karena pada diri petahana terdapat sejumlah atribut kekuasaan yang memungkinkannya melakukan pelanggaran demi meraih keuntungan dalam kontestasi politik terutama dalam Pilkada;

Kedua, batasan hak petahana. Esensi restriksi kekuasaan bagi petahana sebagaimana dijelaskan sebelumnya berkelindan dengan batas demarkasi pembatasan hak petahana yang dapat dirumuskan dalam UU Pilkada. Dalam konteks ini, saat kekuasaan petahana harus dibatasi, pembentuk Undang-Undang tidak boleh melakukannya secara melampaui batas atau sewenang-wenang. Artinya, pembatasan harus tetap dilakukan dengan mempertimbangkan rasa keadilan, proporsionalitas dan kepastian hukum bagi penghormatan terhadap hak setiap orang yang akan dikenai pembatasan, termasuk keluarga petahana;

Dalam hal ini, pembentuk Undang-Undang semestinya menyadari bahwa objek yang dibatasi adalah petahana, yaitu individu yang sedang memegang jabatan politik kepala daerah atau wakil kepala daerah. Dengan petahana sebagai objek pengaturan, semestinya pembatasan hanya berkisar pada hal-hai yang berhubungan dengan kekuasaan petahana. Sebab, kekuasaan di tangan petahana itulah yang potensial ia salahgunakan guna memenangkan dirinya, kolega ataupun keluarganya dalam pilkada. Tegasnya, pembatasan harus ditujukan pada bagaimana membatasi petahan agar tak menggunakan atau memanfaatkan segala macam fasilitas yang berkaitan dengan jabatannya dalam kontestasi politik Pilkada;

Dengan demikian, pembatasan tidak boleh merambah objek lain yang sama sekali bukanlah pihak yang dapat dimintakan pertanggungjawabannya atas kekuasaan yang dimiliki petahana. Dalam hal ihwal ini, keluarga petahana, baik karena hubungan darah ataupun perkawinan sama sekali tidak dapat dinilai sebagai orang yang turut memiliki atau memegang kekuasaan pemerintah daerah, sehingga tidak ada alasan dapat diterima untuk membatasi haknya. Bagaimana mungkin orang yang bukan pemegang kuasa, tetapi hanya karena memiliki hubungan keluarga dengan orang yang sedang memegang jabatan kepala daerah dapat dibatasi hak-hak politiknya? Lalu,

logika hukum apa yang dapat membenarkan pengaturan yang demikian? Sulit tentunya menjelaskan argumentasi hukum yang dapat diterima menurut batas penalaran yang wajar;

Oleh karena itu, pembatasan hak petahana harus memiliki batas-batas yang jelas pula. Batas dimaksud adalah kekuasaan petahana, di mana petahanalah yang menjadi objek pengaturan, bukan yang lain. Meski keluarga memiliki hubungan dengan petahana, tetapi keluarga tidak dapat dipersamakan dengan petahana, sehingga tidak ada alasan membatasi hak politiknya untuk mengajukan diri sebagai calon dalam Pilkada. Sekali lagi, sebagai orang yang setuju pengaturan pembatasan bagi petahana agar tidak menyalahgunakan jabatannya untuk sebuah proses politik dalam pemilihan kepala daerah Undang-Undang harus mengatur dan memberikan pembatasan secara tegas bagi petahana;

Memperkuat argumentasi yang telah dibentangkan di atas, hal yang juga harus dijawab adalah, dengan tidak membatasi hak keluarga petahana mencalonkan diri dalam Pilkada, apakah kontestasi Pilkada akan berjalan secara tidak fair? jawaban tentu bisa iya, bisa juga tidak. Pilkada mungkin saja berjalan tidak fair jika petahana menggunakan kekuasaannya untuk memenangkan keluarganya yang menjadi salah satu kontestan Pilkada. Sebaliknya, pilkada akan berjalan lebih adil jika petahana tidak menggunakan kuasanya untuk memenangkan salah satu pihak atau keluarganya. Jika demikian, adil atau tidaknya (*fairness*) Pilkada tergantung pada apakah terjadi penyalahgunaan kekuasaan untuk memenangkan keluarga petahana atau tidak, bukan pada apakah peserta Pilkada merupakan keluarga petahana atau bukan;

Selain itu, seandainya maksud dari pembentuk Undang-Undang membatasi hak keluarga petahana mengikuti Pilkada adalah untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dan jabatan yang dipegangnya, pertanyaannya: bukankah kekuasaan petahana tetap saja dapat disalahgunakan untuk memenangkan salah satu pasangan calon yang didukung oleh petahana, sekalipun itu bukan keluarganya ? Lalu, apakah pasangan calon yang bukan keluarga tetapi didukung oleh petahana harus pula dibatasi haknya mencalonkan diri dalam Pilkada? Tentu saja tidak demikian. Karena itu, apabila bangunan argumentasi begitu yang dijadikan

dasar pertimbangan, pembentuk Undang-Undang telah keliru dalam merumuskan pembatasan terhadap hak keluarga petahana;

Oleh karena itu, sekali lagi ditekankan, yang seharusnya dibatasi adalah kekuasaan petahana, bukan hak dari orang-orang yang memiliki hubungan keluarga dengan petahana. Sebab, jika sudah masuk dalam wilayah membatasi hak seseorang, artinya pembentuk Undang-Undang pun telah masuk ke ranah hak sipil yang politik warga negara, di mana pembatasannya haruslah tunduk pada dasar alasan yang dibenarkan menurut Pasal 28J UUD 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang ratifikasi Kovenan Hak Sipil dan Politik, maupun Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;

Khusus hal ihwal pembatasan hak asasi manusia sebagaimana ditasbihkan dalam Pasal 28J UUD 1945, melalui Putusan Nomor 011-017/PUU-1/2003 terkait larangan menjadi anggota DPR, DPD dan DPRD bagi bekas anggota PK1, Mahkamah Konstitusi pernah memberikan panduan terkait pembatasan yang boleh dilakukan negara terhadap hak warga negara. Dalam salah satu pertimbangan putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menyatakan:

*"Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 memungkinkan pembatasan hak dan kebebasan seseorang dengan undang-undang, tetapi pembatasan terhadap hak-hak tersebut haruslah didasarkan atas alasan-alasan yang kuat, masuk akal dan proporsional serta tidak berlebihan. Pembatasan itu hanya dapat dilakukan 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"; Pembatasan hak pilih (aktif maupun pasif) dalam proses pemilihan lazimnya hanya didasarkan atas pertimbangan ketidakcakapan misalnya faktor usia dan keadaan jiwa, serta ketidakmungkinan (impossibility) misalnya karena telah dicabut hak pilihnya oleh putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap dan pada umumnya bersifat individual dan tidak kolektif;*

Belajar dan mengambil hikmah dari pengalaman pengujian pasal dalam UU Pemilu Anggota Legislatif yang mengatur larangan menjadi anggota DPR,

DPD, dan DPRD bagi bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, pembatasan terhadap hak keluarga petahana untuk mencalonkan diri menjadi kepala daerah-wakil kepala daerah dapat dinilai sebagai norma yang diskriminatif, sehingga tidak adil. Sekalipun para pembentuk Undang-Undang, misalnya, mendalilkan bahwa pembatasan keluarga petahana bukan menghilangkan hak, melainkan hanya menunda pelaksanaannya hingga satu periode kepemimpinan daerah, tetap saja pilihan kebijakan demikian masuk dalam kategori pembatasan hak asasi manusia. Oleh karenanya, pembatasan tersebut harus memenuhi standar pembatasan yang digariskan Mahkamah Konstitusi dalam putusan sebagaimana disinggung di atas. Sementara itu, faktanya pembatasan bagi keluarga petahana justru tidak didasarkan pada dasar pijak argumentasi yang kuat, masuk akal dan proporsional sesuai putusan tersebut. Bahkan pembatasan dimaksud dapat dinilai sebagai pilihan kebijakan yang berlebihan;

Lebih jauh dari, jika tetap hendak dibandingkan, bekas anggota Partai Komunis Indonesia dan organisasi massanya yang notabene pernah diposisikan bertentangan dengan dasar negara Pancasila saja tidak lagi dilarang atau dibatasi untuk mengikuti kontestasi pemilu, lalu bagaimana mungkin warga negara yang hanya karena memiliki hubungan keluarga dengan petahana menjadi beralasan untuk dibatasi hak-haknya dalam pilkada? Bukankah ini menunjukkan kegagalan para pembentuk undang-undang merumuskan formulas! norma membatasi petahana untuk tidak menyalahgunakan jabatan yang dimiliki petahana sehingga kemudian membuat jalan pintas dengan cara membatasi hak politik keluarga petahana ikut dalam kontestasi Pilkada;

Sebagai salah seorang yang sejak lama mendukung menghendaki dan mendorong adanya pengaturan untuk membatasi petahana agar tidak melakukan penyalahgunaan posisinya di pemerintahan dalam kontestasi politik proses pencalonan (baik kepala daerah maupun pada jabatan politik lainnya), saya berpandangan bahwa Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dan Penjelasannya bukanlah norma yang merupakan larangan terhadap petahana, tetapi norma yang membatasi keluarga petahana. Artinya, ini dapat dikatakan sebagai norma jalan pintas karena ketidakmampuan membuat norma yang mampu membatasi kemungkinan petahana menggunakan

posisinya dalam Pilkada;

Selain alasan potesialnya petahana menyalahgunakan kekuasaan untuk memenangkan keluarganya daiam Pilkada, pembentuk Undang-Undang sepertinya juga mendasarkan pembatasan ini untuk mencegah terciptanya politik dinasti. Hal demikian tentunya akan menimbulkan perdebatan yang tidak berkesudahan, sebab selain saja ada alasan yang mendukung dan menolaknya. Hanya saja, pembentuk Undang-Undang dalam membentuk norma harus tetap menjaga aspek proporsionalitas dan keadilan bagi setiap orang yang dituju aturan dimaksud;

Keharusan memperhatikan aspek proporsionalitas dan keadilan menjadi salah satu faktor penting yang harus diperhatikan pembentuk Undang-Undang dalam merumuskan norma terutama yang berisi upaya pembatasan atau larangan. Bahkan dalam asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memberikan rambu-rambu bahwa kejelasan tujuan menjadi sangat penting. Terkait dengan hal tersebut, perumusan Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 memang memiliki tujuan yang jelas, yaitu cara bagaimana membatasi petahana agar tidak menyalahgunakan kewenangan dalam kontestasi Pilkada. Namun amat disayangkan, pengaturan norma Pasal 7 huruf r UU Nomor 8 Tahun 2015 justru membatasi keluarga petahana, bukan membatasi petahana. Melihat perumusan norma tersebut, patut disimak kembali pepatah lama Minangkabau: "lain yang makan nangka, lain pula yang kena getahnya". Secara lebih longgar dapat dimaknai: ketika petahana yang hendak dibatasi, mengapa keluarga mereka yang dilarang ikut kontestasi Pilkada;

Dalam hal ini, pembatasan bagi keluarga petahana yang dimuat dalam Pasal 7 r UU Pilkada tidak mencerminkan kepatuhan pembentuk Undang-Undang pada asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan sebagai salah satu asas penting pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 6 ayat (1) huruf f UU Nomor 12 Tahun 2011. Berdasarkan asas ini, setiap materi muatan peraturan perundang-undangan seharusnya tidak memuat hal-hal yang bersifat diskriminatif atas dasar latar belakang perbedaan agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial;

Pelanggaran asas dimaksud berimplikasi atas ditempatkannya warga negara dalam kedudukan yang tidak sama. Sebab, warga negara yang

kebetulan memiliki hubungan keluarga dengan petahana dibatasi keikutsertaannya dalam kontestasi Pilkada dengan syarat-syarat yang tidak diberlakukan bagi warga negara yang lain yang sesungguhnya juga potensial untuk didukung petahana. Apa yang diperkenankan bagi warga negara lain justru tidak diperbolehkan bagi warga negara keluarga petahana. Padahal sebagai sesama warga negara, keluarga petahana dengan warga negara lainnya memiliki kedudukan yang sama serta tidak terdapat alasan konstitusional yang dapat membenarkan perlakuan yang tidak sama antara keduanya. Pada gilirannya, norma yang demikian menyebabkan terlanggarnya asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan yang dimiliki oleh setiap warga negara sebagaimana dijamin dalam UUD 1945. Oleh karena itu, norma Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 jelas akan menyebabkan terjadi perlakuan yang tidak sama (*unequal treatment*) antar-warga negara;

Berangkat dari argumentasi yang telah dibentangkan di atas, semua kita tentunya sepakat bahwa kekuasaan petahana haruslah dibatasi untuk terselenggaranya Pilkada yang fair. Di mana berbagai peluang penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan dalam Pilkada harus diantisipasi melalui pembatasan kekuasaan petahana. Hanya saja, kebijakan pembatasan mesti diterapkan secara adil. Pilihan kebijakan pembatasan seyogianya hanya difokuskan pada kekuasaan petahana sebagai objek yang menyimpan potensi melakukan penyimpangan;

Dalam konteks persyaratan bagi keluarga petahana, membatasi haknya mengikuti pilkada, kecuali setelah berjarak satu periode tentu sangat tidak adil. Jika alasannya untuk menghindari penyalahgunaan posisi politik kuasa petahan, pembentuk Undang-Undang tidak perlu membatasi hak keluarga petahana, melainkan dengan cara menyusun formulasi norma yang dapat membetasi gerak petahana kemungkinan menyalahgunakan posisi politik mereka sebagai petahana;

## **2. Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., MH**

1. Bahwa setelah terjadinya perubahan atau amendemen terhadap UUD 1945 maka kita telah bersepakat bahwa pelaksanaan demokrasi di Indonesia haruslah dilaksanakan berdasarkan UUD atau konstitusi sebagai norma hukum tertinggi (*law of the land*) dalam sebuah negara

yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat, rule of law*). Dalam konsep demokrasi, penyelenggaraan negara itu harus bertumpu pada kedaulatan rakyat sebagai subjek pemilik negara sehingga kepentingan dan partisipasi rakyat haruslah mendapat penghormatan dan perlindungan yang utama. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan konsepsi bernegara hukum haruslah ditopang dengan konsep demokrasi. Hubungan antara negara hukum dan demokrasi tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan melahirkan anarkhisme sebaliknya hukum tanpa demokrasi akan melahirkan hukum yang otoriter dan sebagai alat legitimasi semata;

2. Bahwa dalam konsep demokrasi sebagaimana yang dianut di Indonesia selama ini, telah ditentukan dan ditetapkan bahwa pengisian jabatan-jabatan politik dalam pemerintahan dipilih secara langsung oleh rakyat melalui suatu pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Dalam hal ini seluruh pengisian jabatan keanggotaan DPR, DPD dan DPRD dipilih oleh rakyat melalui Pemilu Legislatif (Pileg). Demikian juga Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat melalui pemilihan Presiden (Pilpres). Begitu pula halnya dengan pengisian jabatan kepala daerah yang dipilih secara demokratis melalui pemilihan kepala daerah (Pemilukada) memberikan penegasan adanya suatu fondasi yang ingin dibangun dalam kerangka membangun negara hukum Indonesia khususnya yang berkenaan dengan proses kepemimpinan politik di Indonesia;
3. Bahwa dalam rangka menghasilkan kepemimpinan politik di Indonesia yang dapat dipertanggungjawabkan melalui suatu proses pemilu/pemilukada yang demokratis maka telah dilakukan perbaikan pengaturan khususnya yang berkenaan dengan Pemilukada yang terakhir dengan disahkan dan diundangkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Undang-Undang Atas Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Norma hukum *a quo* yang selanjutnya menjadi argumentasi saya adalah berkenaan dengan salah satu persyaratan untuk menjadi Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota



sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf r dan penejelasannya serta Pasal 7 huruf s Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Di mana, norma hukum tersebut merupakan perubahan terhadap Pasal 7 huruf q dan penjelasannya serta Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5656);

4. Bahwa apa yang diatur dalam ketentuan pasal tersebut di atas dan merupakan suatu komitmen politik untuk dapat meningkatkan kualitas penyelenggaraan dan hasil dari Pilkada tersebut merupakan penjabaran pengaturan dari ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dan dianggap sebagai salah satu jalan keluar (*way out*) yang dipilih oleh pembentuk Undang-Undang untuk menjawab masalah yang selama ini terjadi tidaklah begitu tepat adanya. Anggapan tersebut terlalu bersifat sumir adanya dan sangat lemah argumentasinya serta tidak mendasar, sebab dengan memberikan pembatasan atau apapun namanya untuk seseorang tidak boleh ikut dalam suatu proses demokrasi menurut pandangan saya sangatlah bertentangan dengan prinsip dasar sebagaimana diatur dalam konstitusi kita yakni, adanya jaminan perlindungan terhadap ketidakadilan atau diskriminasi di depan hukum dan pemerintahan;
5. Bahwa dalam suatu proses penentuan kepemimpinan politik yang ditandai dengan sebuah proses Pemilu/Pemilukada yang demokratis dengan memberi jaminan adanya kesetaraan dalam proses tersebut sangatlah mendasar untuk mengukur sebuah negara demokrasi ataukah tidak. Keikutsertaan masyarakat (warga negara) tersebut apakah dalam bentuk sebagai pemilih atau yang dipilih secara sama merupakan prinsip utama dari sebuah negara demokrasi tanpa adanya pembedaan berdasarkan suku, agama, asal usul, dan sebagainya;
6. Bahwa keikutsertaan warga negara merupakan aspek penting pula dalam suatu proses demokrasi untuk pengisian jabatan publik melalui pemilihan, baik yang bersifat jabatan publik dipilih (*elected officials*), seperti pemilihan umum anggota DPR, DPD, DPRD dan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, serta Presiden dan Wakil Presiden; ataupun jabatan yang

diangkat (*appointed officials*), sehingga menurut pandangan saya proses tersebut harus dibuka kesempatan yang seluas-luasnya dan tidak boleh terjadi diskriminasi atau perbedaan perlakuan, oleh karena hak tersebut secara jelas dan tegas merupakan bagian dari hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara yang berlaku secara universal sebagaimana dijamin dalam ketentuan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3) UUD 1945, Pasal 21 Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM) PBB Tahun 1948, dan Pasal 5 ayat (1), Pasal 15, Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM); Pasal 21 DUHAM PBB Tahun 1948 berbunyi: (1) Setiap orang berhak turut serta dalam pemerintahan negerinya sendiri, baik dengan langsung maupun dengan perantaraan wakil-wakil yang dipilih dengan bebas; (2) Setiap orang berhak atas kesempatan yang sama untuk diangkat dalam jabatan pemerintahan negerinya. Selain itu, ditegaskan pula dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) UU HAM berbunyi: *"Setiap orang diakui sebagai manusia pribadi yang berhak menuntut dan memperoleh perlakuan serta perlindungan yang sama sesuai dengan martabat kemanusiaannya di depan hukum"*;

7. Bahwa dengan adanya norma dalam ketentuan Pasal 7 huruf r dan penjelasannya dalam Undang-Undang *a quo* tersebut, di mana memuat norma hukum yang menimbulkan ketidakjelasan dan perlakuan yang tidak adil serta perlakuan yang berbeda di hadapan hukum dan pemerintahan hanya karena didasarkan pada adanya politik kekerabatan atau dinasti oleh karena diasumsikan dapat membahayakan proses demokrasi dalam penyelenggaraan Pemilu dan adanya relasi yang tidak seimbang (*fairness*) tidaklah begitu mendasar argumentasinya menurut pandangan saya. Hal itu didasarkan pada realitas penyelenggaraan Pemilu yang telah dilakukan berapa banyak politik dinasti yang ikut dalam proses tersebut berhasil dan terlibat dalam kasus korupsi sangat tidak signifikan. Menurut saya, terlalu *a priori* ditentukan bahwa hanya dengan kasus tertentu saja yang berkaitan dengan politik kekerabatan kemudian harus dilakukan penarikan kesimpulan yang bersifat umum bahwa politik dinasti atau kekerabatan itu sangatlah membahayakan proses demokrasi yang akan datang sehingga harus dibatasi keberadaannya. Bahkan, menurut

saya dengan adanya pembedaan dan perlakuan yang tidak adil serta perlakuan yang berbeda di hadapan hukum dan pemerintahan terhadap calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang *"tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana"* tentunya akan berimplikasi negatif terhadap pelaksanaan demokratisasi itu sendiri dan terlebih terhadap adanya pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia yang merupakan pilardah negara yang berdasar atas hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 *"Negara Indonesia adalah negara hukum"*;

8. Bahwa dalam suatu proses pencalonan Gubernur, Bupati dan Walikota harus dapat dipahami dengan jernih bahwa pada hakikatnya proses tersebut merupakan cara pengisian jabatan melalui proses pemilihan secara langsung, dimana warga pemilih dianggap telah mengetahui seluruh visi dan misi serta rekam jejak (*track record*) dari kandidat calon. Sehingga, jika mayoritas masyarakat atau warga pemilih menentukan pilihannya dengan tidak rnempersoalkan status keluarga petahana maka menimbulkan pertanyaan mendasar bahwa mengapa negara harus pula melarang dan membatasi hak warga negara tersebut? Apalagi, kalau mau dilakukan secara *fairness* bahwa, menyandang status-keluarga petahana sebagai sesuatu yang bersifat alamiah dan tidaklah bertentangan/melanggar kesusilaan, ketertiban umum, agama, maupun aturan yang ada sebagai ditegaskan dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 mengenai diperbolehkannya pembatasan menurut konstitusi, akan tetapi pembatasan tersebut dimaksudkan semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil, dengan mempertimbangkan 4 (empat) hal, yakni (1) moral; (2) nilai-nilai agama; (3) keamanan; dan (4) ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis;
9. Bahwa dengan adanya persyaratan yang membatasi pencalonan dari keluarga petahana sebagaimana yang tersebut dalam Pasal 7 huruf r berikut penjelasannya dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, menurut pandangan saya tidaklah pula dapat menjamin atau menghasilkan calon kepala daerah yang lebih berkualitas dan memiliki

integritas yang lebih baik dibandingkan dengan orang yang bukan keluarga petahana, begitu pula sebaliknya. Selain itu, keterpilihan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak serta merta diakibatkan karena adanya hubungan dengan petahana, melainkan disebabkan karena hasil keterpilihan oleh rakyat (pemilih) sebagai pemegang kedaulatan. Di samping itu, aturan main dalam Pemilu maupun Pemilukada yang terprogram dalam bentuk tahapan dengan memperlakukan semua calon secara sama, pelaksanaan yang dilakukan oleh penyelenggara yang independen serta diawasi oleh suatu badan pengawas, penegakan hukum pidana pemilu serta perselisihan hasil dilakukan oleh peradilan telah mengukuhkan prinsip penyelenggaraan Pemilu (Pemilukada) yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sudah sangat cukup mengatur tentang bagaimana pelaksanaan Pemilukada yang demokratis tanpa harus melakukan pembatasan terhadap hak warga negara untuk dapat dipilih dan memilih;

10. Bahwa frasa "*konflik kepentingan*" yang dijadikan dasar untuk dapat mengatur pembatasan terhadap hak warga negara dalam proses pemilukada dengan tidak melihat kepada ketentuan yang telah mengatur sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 butir 14 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang mengemukakan bahwa, "*konflik kepentingan adalah kondisi Pejabat Pemerintahan yang memiliki kepentingan pribadi untuk menguntungkan diri sendiri dan/atau orang lain dalam penggunaan wewenang sehingga dapat mempengaruhi netralitas dan kualitas keputusan dan/atau tindakan yang dibuat dan/atau dilakukannya*" juga tidak begitu tepat. Sebab, kalau ditelisik lebih jauh bahwa kapan terjadinya peristiwa konflik kepentingan telah dijabarkan dalam Pasal 43 ayat (1) UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dengan menentukan bahwa, "konflik Kepentingan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 terjadi apabila dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan dilatarbelakangi: adanya kepentingan pribadi dan/atau bisnis, hubungan dengan kerabat dan keluarga, hubungan dengan wakil pihak yang terlibat, hubungan dengan pihak yang bekerja dan mendapat gaji dari pihak yang terlibat dan hubungan dengan pihak yang memberikan rekomendasi

terhadap pihak yang terlibat; dan/atau hubungan dengan pihak-pihak lain yang dilarang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan;

11. Bahwa berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 butir 14, Pasal 42 dan Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tersebut, pengaturan tentang konflik kepentingan adalah dalam konteks pembatasan kewenangan kepada seseorang yang memegang jabatan atau kekuasaan agar dalam menggunakan wewenangnya dalam mengambil keputusan didasari oleh netralitas dan tidak menguntungkan dirinya pribadi, orang-orang yang ada hubungan kerabat, yang mendapat gaji, dan pihak lain sebagaimana dijabarkan dalam ketentuan Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tersebut di atas. Selain itu, bahwa sumber penyebab konflik kepentingan bukan hanya karena faktor hubungan afiliasi penyelenggara negara dengan pihak tertentu, baik karena hubungan darah, hubungan perkawinan maupun hubungan pertemanan yang dapat mempengaruhi keputusannya, tetapi juga ada faktor lain, yaitu perangkapan jabatan, gratifikasi, kelemahan sistem organisasi, dan kepentingan pribadi (*vested interest*). Untuk itu, dengan mendasarkan pada argumentasi tersebut diatas, maka penggunaan norma "tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana" yang selanjutnya dijabarkan dalam Penjelasan Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang disebabkan karena adanya hubungan darah dan hubungan perkawinan sebagai persyaratan calon menjadi tidak tepat adanya, dan terkesan bersifat tendensius dalam mengatur pembatasan hak warga negara yang seharusnya tidak dapat dilakukan oleh karena akan bertentangan dengan prinsip jaminan perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negara. Negara harus memberikan perlindungan terhadap hak warga negara bukan justru melakukan pembatasan dengan menggunakan dalih akan membahayakan proses demokratisasi dan adanya relasi yang tidak seimbang dalam proses Pemilu/pemilukada yang demokratis. Padahal, untuk menuju sebuah proses Pemilu/pemilukada yang demokratis telah dibuat dan ditetapkan sejumlah pengaturan yang memungkinkan proses berjalan sesuai dengan asas umum pemilu/pemilukada yang demokratis. Bagi saya, kepentingannya adalah bagaimana melakukan proses itu dengan meletakkan kerangka

pengawasan pemilu/pemilukada yang lebih ketat tanpa harus membatasi hak warga negara untuk ikut serta dalam proses Pemilukada yang demokratis tersebut;

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon tersebut, DPR dalam persidangan tanggal 22 April 2015 memberikan keterangan lisan dan telah pula menyampaikan keterangan tertulis bertanggal 21 April 2015, yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 22 April 2015, yang pada pokoknya menguraikan sebagai berikut:

**Tentang kedudukan hukum (*legal standing*) Para Pemohon**

Terhadap kedudukan hukum atau *legal standing* Pemohon, DPR menyerahkan sepenuhnya kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Yang Mulia untuk mempertimbangkan dan menilai apakah para Pemohon memiliki kedudukan hukum atau tidak;

**Tentang pokok-pokok permohonan**

Bahwa pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota secara langsung yang lazim disebut "pemilukada" dan mulai tahun 2015 akan diselenggarakan secara serentak secara bertahap, adalah salah satu cara atau mekanisme pengisian jabatan dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia;

Sebagaimana diketahui, bahwa terdapat berbagai cara pengisian jabatan yang ada dalam kehidupan bernegara, diantaranya: pemilihan, pengangkatan, kombinasi antara pemilihan dan pengangkatan, pewarisan, rotasi, maupun *ex officio* atau pemangkuhan karena jabatan. Namun demikian, kita telah menyepakati bersama dengan elemen bangsa untuk menggunakan cara pemilihan umum langsung oleh rakyat, baik dalam pengisian jabatan presiden dan wakil presiden, jabatan DPR, DPD dan DPRD maupun jabatan kepala daerah;

Pemilihan umum merupakan mekanisme untuk mewujudkan pemerintahan berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat. Rakyat mendapatkan hak untuk menentukan sendiri siapa diantara mereka yang mendapat kuasa atau jabatan dan legitimasi untuk memerintah dan menjalankan kekuasaan negara. Dari sudut pandang teori, pemilihan umum mempunyai makna sebagai salah satu sarana dan instrumen penting bagi demokratisasi;

Hak dan kewajiban rakyat yang dikenal sebagai *right to candidate dan right to be vote* untuk berpartisipasi dalam pemilihan, telah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun dalam konvensi internasional.

Negara mempunyai kewenangan untuk membatasi peran serta atau partisipasi warga negara sepanjang tidak bertentangan dengan norma yang diatur dalam konstitusi, dengan sedapat mungkin tidak mengandung unsur diskriminasi dan tidak pula menciptakan perlakuan berbeda kepada setiap warga negara Indonesia. Negara diperkenankan membatasi warga negara dalam kondisi tertentu untuk berpartisipasi, misalnya dalam hal tidak cakap secara hukum, baik karena masih dibawah umur atau terganggu jiwanya, maupun dalam hal telah ada putusan peradilan yang mencabut hak seseorang warga negara, baik itu hak untuk dipilih maupun hak memilih;

Pembatasan-pembatasan lainnya tetap diperkenankan sepanjang memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, yakni bahwa pembatasan menurut konstitusi dimaksudkan semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil. Kendatipun demikian, pembatasan tersebut terikat pada 4 (empat) unsur: moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum.

Selanjutnya berkaitan dengan pengujian atas pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang diajukan para Pemohon, DPR menyampaikan keterangan sebagai berikut:

1. Terhadap pengujian Pasal 7 huruf r berikut penjelasannya dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, yang diajukan para Pemohon dalam Perkara Nomor 33/PUU-XIII/2015, Nomor 34/PUU-XIII/2015, dan Nomor 37/PUU-XIII/2015

Bahwa materi yang diuji semua dimuat dalam Pasal 7 huruf q Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 mengalami perubahan menjadi dimuat dalam Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, yang pada pokoknya mengatur bahwa, "*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: (r) tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana*";

Maksud dari ketentuan "Tidak mempunyai konflik kepentingan dengan petahana" telah diuraikan dalam penjelasan Pasal 7 huruf r, yaitu: *"tidak memiliki hubungan darah, ikatan perkawinan dan/atau garis keturunan 1 (satu) tingkat lurus ke atas, ke bawah, ke samping dengan petahana yaitu ayah, ibu, mertua, paman, bibi, kakak, adik, ipar, anak, menantu kecuali telah melewati jeda 1 (satu) kali masa jabatan"*;

DPR perlu menyampaikan, bahwa semangat untuk memberlakukan norma tersebut adalah untuk memperbaiki kualitas pemilihan kepala daerah, sehingga dalam menjalankan suksesi kepemimpinan lebih berbudaya dan bermoral. Kendati demikian, pemberlakuan pembatasan yang tentu saja berdampak pada dipersempitnya partisipasi politik warga negara Indonesia yang berada dalam kriteria norma tersebut, belum diberlakukan pada aturan tentang cara pengisian jabatan presiden dan wakil presiden, serta pengisian kursi legislatif;

Adapun mengenai isi penjelasan yang pengertiannya lebih luas daripada batang tubuh dalam Pasal 7 huruf r, tidak lain karena proses pembentukan undang-undang ini dihadapkan pada dinamika situasi politik yang khas, dimana dengan menengok ke belakang, sejatinya norma yang diuji tersebut berasal dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, yang titik berat pembahasannya pada saat itu bertumpu pada pilihan mekanisme pemilihan: langsung oleh rakyat atau melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Diketahui bersama, bahwa keputusan DPR menyetujui mekanisme pemilihan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berujung pada pencabutan undang-undang di hari pertama diberlakukannya oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (Perpu Nomor 1 Tahun 2014) dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Perpu Nomor 2 Tahun 2014);

Ketentuan Pasal 7 huruf q diadopsi utuh di dalam Perpu Nomor 1 Tahun 2014, yang kemudian dimuat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, yang berbunyi *"Warga negara Indonesia yang dapat menjadi Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota adalah yang memenuhi persyaratan : q. tidak*



*mempunyai konflik kepentingan".*

Adapun syarat bagi Calon Wakil Gubernur, Calon Wakil Bupati, dan Calon Wakil Walikota diatur dalam pasal 169 huruf n Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, yang berbunyi : *"Persyaratan calon Wakil Gubernur, calon Wakil Bupati, dan calon Wakil Walikota adalah: n. tidak mempunyai konflik kepentingan";*

Adanya perbedaan pengaturan Penjelasan Pasal dari norma *"tidak memiliki konflik kepentingan"*, antara penjelasan Pasal 7 huruf q dengan penjelasan Pasal 169 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015;

Dalam Penjelasan Pasal 7 huruf q, diuraikan, bahwa yang dimaksud dengan *"tidak memiliki konflik kepentingan"* adalah antara lain, tidak memiliki ikatan perkawinan atau garis keturunan 1 (satu) tingkat lurus ke atas, ke bawah, ke samping dengan petahana kecuali telah melewati jeda 1 (satu) kali masa jabatan;

Adapun Penjelasan Pasal 169 huruf n, yang dalam Naskah Penjelasan terdapat kesalahan redaksional sehingga pada bagian Penjelasan Pasal 169 ditulis "cukup jelas", namun pada bagian Penjelasan Pasal 171, terdapat uraian Penjelasan huruf n, yang menjelaskan bahwa *"Yang dimaksud dengan "tidak memiliki konflik kepentingan" adalah tidak memiliki ikatan perkawinan atau garis keturunan 1 (satu) tingkat lurus ke atas, ke bawah dan ke samping dengan Gubernur, Bupati dan Walikota";*

Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, syarat untuk menjadi Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota digabungkan dengan persyaratan menjadi wakil-wakilnya, sebagaimana yang sedang diuji oleh para pemohon. Namun demikian, perubahan Undang-Undang tentang pemilihan kepala daerah secara serentak tersebut tidak memberikan definisi siapa-siapa sajakah yang dimaksud dengan petahana;

Apabila merujuk pada peraturan sebelumnya, *incasu* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, tersirat di dalam penjelasan pasal 169 huruf n, dari frasa yang menyatakan *"...tidak memiliki ikatan dengan Gubernur, Bupati dan Walikota"*, sehingga petahana dapat dimaknai terbatas pada Gubernur, Bupati dan Walikota saja;

Bahwa mengenai konflik kepentingan, sejatinya telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang di

dalam Pasal 1 butir 14 didefinisikan sebagai berikut: *"Konflik Kepentingan adalah kondisi Pejabat Pemerintahan yang memiliki kepentingan pribadi untuk menguntungkan diri sendiri dan/atau orang lain dalam penggunaan wewenang sehingga dapat mempengaruhi netralitas dan kualitas keputusan dan/atau tindakan yang dibuat dan/atau dilakukannya";*

Bahwa mengenai kapan konflik kepentingan itu dapat terjadi, telah pula diatur dalam Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, yakni apabila dalam menetapkan dan/atau membuat keputusan dan/atau tindakan dilatarbelakangi oleh: (1) adanya kepentingan pribadi dan/atau bisnis; (2) hubungan dengan kerabat dan keluarga; (3) hubungan dengan wakil pihak yang terlibat; (4) hubungan dengan pihak yang bekerja dan mendapat gaji dari pihak yang terlibat; (5) hubungan dengan pihak yang memberikan rekomendasi terhadap pihak yang terlibat; dan/atau (6) hubungan dengan pihak-pihak lain yang dilarang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan; Pembentuk Undang-Undang pun secara preventif telah mengatur pencegahan agar supaya tidak tercipta kondisi konflik kepentingan, sebagaimana diatur dalam Pasal 70 ayat (3) dan Pasal 71 ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015;

Oleh karenanya, terhadap permohonan pengujian Pasal 7 huruf r yang diajukan para Pemohon, apakah mengakibatkan terjadinya diskriminasi dan perlakuan berbeda kepada warga negara sehingga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, dengan ini DPR menyerahkan sepenuhnya kepada Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi dan pengawal demokrasi untuk menimbang dan memutuskannya;

## **Kesimpulan dan Penutup**

Berdasarkan argumentasi tersebut di atas, DPR berkesimpulan bahwa pemilihan kepala daerah secara serentak ke depan harus lebih demokratis dan mampu menghasilkan pimpinan di tingkat daerah yang berkualitas, sedangkan dalam hal terdapat pasal-pasal yang diperlukan sinkronisasi dan penyempurnaan dalam hal bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, maka keputusan akhir kami serahkan kepada Mahkamah Konstitusi yang mempunyai keyakinan untuk memberikan penilaian yang objektif dalam menjatuhkan putusan dalam perkara ini;

Selain itu DPR dalam persidangan tanggal 21 Mei 2015 menyampaikan keterangan tambahan yang pada pokoknya sebagai berikut:

Tentang kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon, DPR menyerahkan sepenuhnya kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilai apakah Para Pemohon memiliki kedudukan hukum atau tidak;

Bahwa pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota secara langsung yang lazim disebut Pemilukada yang akan dimulai tahun 2015 secara serentak adalah salah satu cara untuk mekanisme pengisian jabatan dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Sebagaimana diketahui bahwa terdapat berbagai cara pengisian jabatan yang ada dalam kehidupan bernegara, diantaranya pemilihan, pengangkatan, kombinasi antara pemilihan dan pengangkatan, pewarisan, rotasi, maupun *ex officio* atau pemangkuan karena jabatan. Namun demikian telah disepakati bersama dengan elemen bangsa untuk menggunakan cara pemilihan umum langsung oleh rakyat, baik dalam pengisian jabatan presiden dan wakil presiden, jabatan DPR, DPD, dan DPRD, maupun jabatan kepala daerah. Pemilihan umum merupakan mekanisme untuk mewujudkan pemerintahan berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat. Rakyat mendapatkan hak untuk menentukan sendiri siapa diantara mereka yang mendapat kuasa atau jabatan dan legitimasi untuk memerintah dan menjalankan kekuasaan negara. Dari sudut pandang teori pemilihan umum mempunyai makna sebagai salah satu sarana untuk instrumen penting bagi demokrasi. Hak dan kewajiban rakyat yang dikenal sebagai *right on candidat* dan *right to be vote* untuk berpartisipasi dalam pemilihan telah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maupun dalam konvensi internasional. Negara mempunyai kewenangan untuk membatasi peran serta atau partisipasi warga negara sepanjang tidak bertentangan dengan norma yang diatur dalam konstitusi dengan sedapat mungkin tidak mengandung unsur diskriminasi dan tidak pula menciptakan perlakuan berbeda kepada setiap warga negara Indonesia. Negara diperkenankan membatasi warga negara dalam kondisi tertentu untuk berpartisipasi, misalnya dalam hal tidak cakap secara hukum, baik karena masih di bawah umur atau terganggu jiwanya, maupun dalam hal telah ada putusan peradilan yang mencabut hak seseorang warga negara, baik itu hak untuk dipilih maupun hak memilih. Pembatasan-pembatasan lainnya tetap diperkenankan

sepanjang memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 28J ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yakni bahwa pembatasan menurut konstitusi dimaksudkan semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi tuntutan yang adil. Kendati pun demikian, pembatasan tersebut terikat pada empat unsur; moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum;

Bahwa maksud dari ketentuan tidak mempunyai konflik kepentingan dengan petahana dalam Penjelasan Pasal 1 angka 6 tentang Perubahan Pasal 7 huruf r, yaitu tidak memiliki hubungan darah, ikatan perkawinan dan/atau garis keturunan satu tingkat lurus ke atas, ke bawah, ke samping dengan petahana yaitu ayah, ibu, mertua, paman, bibi, kakak, adik, ipar, anak, menantu, kecuali telah melewati jeda satu kali masa jabatan;

Bahwa semangat untuk memberlakukan norma tersebut adalah untuk memperbaiki kualitas pemilihan kepala daerah, sehingga dalam menjalankan suksesi di kepemimpinan lebih berbudaya dan bermoral. Kendati demikian pemberlakuan pembatasan yang tentu saja berdampak pada dipersempitnya partisipasi politik warga negara Indonesia yang berada dalam kriteria norma tersebut, belum diberlakukan pada aturan tentang cara pengisian jabatan presiden dan wakil presiden, serta pengisian kursi legislative;

Adapun mengenai isi penjelasan yang pengertiannya lebih luas daripada batang tubuh dalam Pasal 1 angka 6 tentang Perubahan Pasal 7 huruf r, tidak lain karena proses pembentukan undang-undang ini, dihadapkan pada dinamika situasi politik yang khas dimana dengan menegok ke belakang sejatinya norma yang diuji tersebut berasal dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, yang titik berat pembahasannya pada saat itu bertumpu pada mekanisme pemilihan, langsung oleh rakyat atau mewakili Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

Diketahui bersama bahwa keputusan DPR menyetujui mekanisme pemilihan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berujung pada pencabutan undang-undang di hari pertama diberlakukannya oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Perpu Nomor 1 Tahun 2014) dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (Perpu Nomor 2 Tahun

2014);

Ketentuan Pasal 1 angka 6 tentang Perubahan Pasal 7 huruf r diadopsi berdasarkan norma dalam Perpu Nomor 1 Tahun 2014 yang kemudian disetujui oleh DPR menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, yang dalam Pasal 7 huruf q **[Sic!]** menyatakan bahwa warga negara Indonesia yang dapat menjadi calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota adalah yang memenuhi persyaratan sebagai berikut; q. Tidak mempunyai konflik kepentingan;

Adapun syarat bagi calon wakil gubernur, calon wakil bupati, dan calon wakil walikota diatur dalam Pasal 169 huruf n Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang berbunyi, *“Persyaratan calon wakil gubernur, calon wakil bupati, dan calon wakil walikota adalah sebagai berikut; n. Tidak memiliki konflik kepentingan dengan gubernur, bupati, dan walikota.”*

Adapun alasan adanya perbedaan pengaturan penjelasan pasal dari norma tidak memiliki konflik kepentingan antara Penjelasan Pasal 7 huruf q **[Sic!]** dengan Penjelasan Pasal 169 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, yaitu:

- Penjelasan Pasal 7 huruf q **[Sic!]** diuraikan bahwa yang dimaksud dengan tidak memiliki konflik kepentingan adalah antara lain tidak memiliki ikatan perkawinan atau garis keturunan satu tingkat lurus ke atas, ke bawah, ke samping dengan petahana kecuali telah melewati jeda satu kali masa jabatan;
- Penjelasan Pasal 169 huruf n yang dalam naskah penjelasan terdapat kesalahan redaksional, sehingga pada bagian Penjelasan Pasal 169 ditulis cukup jelas, namun pada bagian Penjelasan Pasal 171 terdapat uraian penjelasan huruf n yang menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan tidak memiliki konflik kepentingan adalah tidak memiliki ikatan perkawinan atau garis keturunan satu tingkat lurus ke atas, ke bawah, dan ke samping dengan gubernur, bupati, dan walikota;

Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, syarat untuk menjadi calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota digabungkan dengan persyaratan menjadi wakil-wakilnya, sebagaimana yang sedang diuji oleh para Pemohon. Namun demikian perubahan Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah secara serentak tersebut tidak memberi definisi siapa-siapa sajakah yang dimaksud dengan petahana;

Apabila merujuk pada peraturan sebelumnya, in casu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, tersirat di dalam Penjelasan Pasal 169 huruf n dan frasa

yang menyatakan tidak memiliki ikatan dengan gubernur, bupati, dan walikota, sehingga petahana dapat dimaknai terbatas pada gubernur, bupati, dan walikota saja;

Bahwa mengenai konflik kepentingan sejatinya telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang di dalam Pasal 1 butir 14 didefinisikan, yaitu *Konflik kepentingan adalah kondisi pejabat pemerintahan yang memiliki kepentingan pribadi untuk menguntungkan diri sendiri dan/atau orang lain dalam penggunaan wewenang, sehingga dapat mempengaruhi netralitas dan kualitas keputusan dan/atau tindakan yang dibuat dan/atau dilakukannya*”;

Bahwa mengenai kapan konflik kepentingan itu dapat terjadi telah pula diatur dalam Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, yakni, “Apabila menetapkan dan/atau membuat keputusan dan/atau tindakan dilatarbelakangi oleh;

1. *Adanya kepentingan pribadi dan/atau bisnis,*
2. *Hubungan dengan kerabat dan keluarga,*
3. *Hubungan dengan wakil pihak yang terlibat,*
4. *Hubungan dengan pihak yang bekerja dan mendapat gaji dari pihak yang terlibat,*
5. *Hubungan dengan pihak yang memberikan rekomendasi terhadap pihak yang terlibat dan/atau,*
6. *Hubungan dengan pihak-pihak lain yang dilarang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.”*

Pembentuk undang-undang pun secara preventif telah mengatur pencegahan agar supaya tidak tercipta kondisi konflik kepentingan, sebagaimana diatur dalam Pasal 70 ayat (3), Pasal 71 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Oleh karenanya, terhadap permohonan pengujian Pasal 1 angka 6 tentang Perubahan Pasal 7 huruf r yang diajukan Para Pemohon apakah mengakibatkan terjadinya diskriminasi dan perlakuan berbeda kepada warga negara, sehingga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Dengan ini DPR menyerahkan sepenuhnya kepada Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi, sebagai pengawal konstitusi dan pengawal demokrasi untuk menimbang dan memutuskannya;

Berdasarkan argumentasi tersebut, DPR berkesimpulan bahwa pemilihan kepala daerah secara serentak ke depan harus lebih demokratis dan mampu menghasilkan pimpinan di tingkat daerah yang berkualitas dan lebih efisien. Sedangkan dalam hal terdapat pasal-pasal yang diperlukan sinkronisasi dan penyempurnaan dalam hal bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, maka DPR menyerahkan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memberikan penilaian yang objektif dalam menjatuhkan putusan dalam perkara ini;

[2.4] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon tersebut, Presiden dalam persidangan tanggal 22 April 2015 memberikan keterangan lisan yang pada pokoknya menguraikan hal sebagai berikut:

#### **Dalam Kedudukan Hukum (*Legas Standing*) Pemohon**

Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Majelis Hakim Mahkamah untuk menilai apakah Pemohon memiliki *legal standing* untuk mengajukan permohonan *a quo* sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 51 UU MK;

#### **Dalam Pokok Permohonan**

Bahwa Pilkada merupakan salah satu pilar demokrasi sebagai perwujudan kedaulatan rakyat, guna menghasilkan pemerintahan yang demokratis untuk memilih pimpinan daerah yang kapabel, *legitimate*, dan akseptabel, sehingga diharapkan dapat terwujudnya pemerintahan yang mendapatkan dukungan yang kuat dari rakyat, mampu mentransformasikan pemikiran dan ide menjadi program-program pemerintahan yang berorientasi pada kesejahteraan rakyat dan dapat diterima oleh seluruh lapisan masyarakat;

Untuk mewujudkan cita-cita tersebut, diperlukan upaya dari seluruh komponen bangsa untuk menjaga kualitas Pilkada agar dapat menjadi Pilkada yang substantif dan berintegritas tinggi. Arah politik hukum Pilkada di atas hanya dapat diwujudkan oleh seluruh pemangku kepentingan dan seluruh komponen bangsa apabila saling memahami dan mendukung agar pelaksanaan Pilkada sesuai aturan perundang-undangan dan menghormati hak-hak politik setiap warga negara, sehingga kita menyadari upaya memperbaiki kualitas pelaksanaan Pilkada, sehingga hasil-hasilnya berkualitas merupakan bagian dari proses penguatan demokrasi serta mewujudkan tata pemerintahan yang lebih efektif dan efisien;

Sebagaimana kita ketahui tahun ini akan dilaksanakan Pilkada langsung dan serentak pada tanggal 9 Desember pada 269 daerah otonom. Hal ini merupakan sebuah peristiwa hukum yang besar dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Pemerintah menyadari bahwa harus menata kembali mekanismenya, membenahi regulasinya, dan membangun integritas dan perilaku penyelenggaraan Pilkada partai politik dan pasangan calon agar Pilkada dapat terselenggara tidak hanya dari aspek prosedural, tetapi jauh lebih dalam dari itu adalah membangun Pilkada yang lebih substantif, berintegritas, aman, lancar, dan terpilih kepala daerah dan wakil kepala daerah yang mampu mensejahterakan rakyatnya dan memajukan daerahnya;

Ketentuan yang ada dalam Undang-Undang *a quo* merupakan komitmen politik untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan dan kualitas hasil Pilkada yang merupakan penjabaran dari Pasal 18 ayat (4) yang mengatur mengenai penyelenggaraan Pilkada secara demokratis.

Bagi Pemerintah, norma yang menjadi objek permohonan *a quo* merupakan salah satu jalan keluar yang dipilih oleh pembentuk undang-undang untuk menjawab berbagai masalah yang selama ini terjadi dan menyebabkan masalah-masalah lain dalam Pilkada, sehingga Pilkada tersebut tidak berlangsung secara *fairness*;

Politik dinasti dan petahana, Pemerintah mengakui memang sejak pembahasan merupakan salah satu isu krusial yang memerlukan diskusi cukup lama. Politik dinasti ini tidak dapat dipisahkan dari konsep petahana. Memang di dalam Undang-Undang Nomor 8 tidak diberikan ketentuan umum tentang apa yang dimaksud dengan petahana.

Adapun maksud dari pembentuk Undang-Undang (*original inten*) pengaturan petahana, yakni petahana adalah pejabat yang sedang menduduki jabatan pada saat tahapan Pilkada sedang berlangsung. Perlu kita ketahui bersama bahwa tahapan Pilkada dalam kondisi normal mulai dilaksanakan kurang lebih 6 bulan sebelum habis masa jabatan kepala daerah. Dalam kondisi normal, tahapan Pilkada tersebut berlangsung ketika jabatan kepala daerah itu belum habis. Berbeda dengan tahapan dalam Pilkada serentak ini yang mana ada yang dimundurkan tahapannya dan ada yang dimajukan dari jadwal yang seharusnya. Ketika harus dimajukan atau harus dimundurkan, maka perlu diangkat pejabat kepala daerah;



Kalau kita lihat dari aspek konsepsi, sesungguhnya petahana merupakan istilah yang pada mulanya muncul dalam pemilihan umum presiden yang ditujukan untuk menggambarkan kontestan yang tengah memegang jabatan politik dan mencalonkan diri kembali dalam pemilihan yang sedang berlangsung, baik untuk mempertahankan jabatannya ataupun untuk menduduki jabatan yang lebih tinggi;

Terkait dengan politik dinasti, beberapa pertimbangan yang diajukan oleh Pemerintah pada saat pembahasan di DPR antara lain:

1. Bahwa politik dinasti ini diatur sedemikian rupa karena petahan mempunyai akses terhadap kebijakan dan akses terhadap alokasi anggaran, sehingga dapat memberikan keuntungan pribadi untuk memenangkan pemilihan kepala daerah atau memenangkan kelompok-kelompoknya. Dalam praktik, hal yang paling banyak dilakukan oleh petahana adalah memperbesar dana hibah, dana bantuan sosial, program kegiatan yang diarahkan ke dalam upaya memenangkan salah satu pasangan calon;
2. Petahana secara alamiah memiliki berbagai fasilitas dan tunjangan yang melekat kepada dirinya, sehingga untuk melaksanakan tugas dan fungsinya, fasilitas dan tunjangan itu melekat terus-menerus, sehingga dalam banyak hal kita sering melihat ada banyak spanduk yang menuliskan program-program dan menuliskan kegiatan-kegiatan yang di dalamnya ada gambar *incumbent* atau nama *incumbent* yang terkait dengan pemilihan pada saat itu;
3. Karena sedang menjabat, maka petahana memiliki keunggulan terhadap program-program, terhadap kegiatan-kegiatan yang seluruhnya atau sebagian dapat diarahkan untuk memenangkan dirinya atau memenangkan dinastinya;
4. Yang banyak pula terkait dengan netralitas PNS, maka petahana mempunyai akses yang lebih besar untuk memobilisasi PNS untuk memberikan dukungan yang menguntungkan kepada dirinya;

Oleh karena itu, di dalam Undang-Undang Pilkada ada pengaturan petahana dilarang untuk memutasi pegawai 6 bulan sebelum habis masa jabatan dan kepala daerah yang terpilih dilarang memutasi PNS enam bulan setelah ... dalam jangka waktu enam bulan setelah dilantik ini dalam rangka untuk menjaga agar birokrasi tetap terjaga;

Di dalam relasi di masyarakat, kedudukan antara keluarga petahana dengan kedudukan calon yang lain tidaklah berada dalam kondisi yang *equal*. Kedudukan petahana dipandang memiliki akses dan sumber daya yang lebih tinggi

terhadap keadaan atau potensi yang dimiliki negara dan potensi yang dimiliki oleh swasta karena kedudukannya, maka petahana beserta keluarganya dapat memperoleh keuntungan yang lebih, baik dari aspek fasilitas maupun dukungan dari kelompok-kelompok yang saya sebutkan tadi, baik dari institusi negara maupun swasta walaupun secara hukum hal ini kadang-kadang sulit untuk dibuktikan;

Ketentuan untuk menjalankan atau melaksanakan Pilkada secara *fairness* inilah yang mendorong Pemerintah untuk mengatur ketentuan Pasal 7 huruf r agar kontestasi politik berjalan secara *equal*. Agar bisa berjalan *equal*, maka diaturlah dengan ketentuan satu periode berikutnya baru boleh untuk mengajukan diri di dalam Pilkada di wilayah yang sama;

Sesungguhnya apabila sistem pengawasan Bawaslu, sistem pengawasan inspektorat, sisten pengawasan BPKP sudah bisa berjalan dengan baik, pembatasan-pembatasan terhadap hak-hak politik ini sesungguhnya tidak perlu dilakukan. Namun dalam fenomena politik dan kondisi sosiologis, Pemerintah melihat untuk membangun *fairness* di dalam pelaksanaan Pilkada ketika sistem pengawasan belum bisa berjalan optimal, inilah *the second base policy* yang ditempuh oleh pemerintah agar ke depan kontestasi politik ini berjalan secara *fair*;

Ada satu hasil survei yang menarik yang dilakukan oleh IFES dan lembaga survei Indonesia terhadap dinasti politik, masyarakat memberikan respons 64% masyarakat menyatakan politik dinasti berdampak negatif, 9% menyatakan berdampak positif, 7% menyatakan tidak berdampak, dan 38% menjawab tidak tahu;

Upaya yang dilakukan Pemerintah dengan merumuskan norma Pasal 7 huruf r semata-mata untuk upaya memutus mata rantai dinasti politik, tindakan koruptif, dan tindakan penyalahgunaan wewenang. Namun hal ini disadari oleh Pemerintah bukanlah hal yang mudah untuk dilaksanakan karena banyak sekali upaya-upaya yang ingin tetap melestarikan politik dinasti dan upaya-upaya untuk melaksanakan Pilkada tidak dalam keadaan yang *fairness*;

Berdasarkan seluruh keterangan di atas, Pemerintah mohon kepada Ketua dan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk dapat memberikan putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya;

[2.5] Menimbang bahwa Pemohon menyampaikan kesimpulan tertulis bertanggal 3 Juni 2015 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 3 Juni 2015 yang pada pokoknya Pemohon tetap tetap permohonannya;

[2.6] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, maka segala sesuatu yang tertera dalam berita acara persidangan telah termuat dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari putusan ini;

### 3. PERTIMBANGAN HUKUM

[3.1] Menimbang bahwa pokok permohonan *a quo* adalah permohonan pengujian konstitusionalitas Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678, selanjutnya disebut UU 8/2015) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945).

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

- a. kewenangan Mahkamah mengadili permohonan *a quo*;
- b. kedudukan hukum (legal standing) Pemohon untuk mengajukan permohonan *a quo*.

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, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang

Mahkamah Konstitusi (Lembahan Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945.

[3.4] Menimbang bahwa permohonan *a quo* adalah permohonan pengujian Undang-Undang, *in casu* Pasal 7 huruf r UU 8/2015, sehingga Mahkamah berwenang untuk mengadilinya.

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

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya 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, seseorang atau suatu pihak untuk dapat diterima sebagai Pemohon dalam permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan terlebih dahulu:

- a. kualifikasi yang bersangkutan sebagaimana dimaksud oleh Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang dirugikan dalam kualifikasi sebagaimana dimaksud pada huruf a di atas.

[3.6] Menimbang bahwa, berkenaan dengan kerugian konstitusional, Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005, bertanggal 31 Mei 2005, dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007, bertanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya, telah berpendirian bahwa untuk dapat dikatakan ada kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 UU MK harus terpenuhi lima syarat, yaitu:

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

[3.7] Menimbang bahwa Pemohon dalam permohonan *a quo* telah menjelaskan kualifikasinya sebagai perseorangan warga negara Indonesia, yang kebetulan memiliki hubungan kekerabatan karena perkawinan dengan Bupati Kepulauan Selayar, Provinsi Sulawesi Selatan, yaitu dalam hal ini sebagai ayah mertua Pemohon. Dengan keadaan demikian, terdapat potensi bahwa hak konstitusional Pemohon akan dirugikan dan kerugian dimaksud, menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi, apabila Pemohon mencalonkan diri sebagai kepala daerah yang disebabkan oleh keberadaan ketentuan Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, *in casu* Pasal 7 huruf r UU 8/2015. Hak-hak konstitusional dimaksud, menurut Pemohon, adalah hak atas kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan [Pasal 27 ayat (1) UUD 1945], hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta hak untuk mendapatkan perlakuan yang sama di depan hukum [Pasal 28D ayat (1) UUD 1945], hak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam

pemerintahan [Pasal 28D ayat (3) UUD 1945], hak untuk bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun [Pasal 28I ayat (2) UUD 1945]. Dengan uraian demikian tampak adanya hubungan sebab-akibat antara kerugian hak-hak konstitusional sebagaimana didalihkan Pemohon dengan berlakunya Pasal 7 huruf r UU 8/2015 yang dimohonkan pengujian. Tampak pula bahwa jika permohonan ini dikabulkan maka kerugian sebagaimana diuraikan di atas tidak akan terjadi.

Berdasarkan uraian di atas, Mahkamah berpendapat Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang *a quo*.

[3.8] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo* dan Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang *a quo* maka selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan.

#### Pokok Permohonan

[3.9] Menimbang bahwa terhadap norma Undang-Undang dan penjelasan norma Undang-Undang yang dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya dalam permohonan *a quo*, *in casu* Pasal 7 huruf r UU 8/2015, telah pernah dimohonkan pengujian dan Mahkamah telah pula menyatakan pendiriannya sebagaimana tertuang dalam Putusan Nomor 33/PUU-XIII/2015, bertanggal 8 Juli 2015, dengan amar putusan menyatakan “mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian.” Dengan kata lain, melalui Putusan Nomor 33/PUU-XIII/2015 Mahkamah telah menyatakan bahwa Pasal 7 huruf r UU 8/2015 bertentangan dengan UUD 1945 dan karenanya tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Dengan demikian, pertimbangan hukum Mahkamah dalam Putusan Nomor 33/PUU-XIII/2015 tersebut *mutatis mutandis* berlaku terhadap permohonan *a quo*.

#### 4. KONKLUSI

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

[4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

- [4.2] Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Putusan Nomor 33/PUU-XIII/2015 *mutatis mutandis* berlaku terhadap permohonan *a quo*.

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

## 5. AMAR PUTUSAN

### **Mengadili,**

Menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima.

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Maria Farida Indrati, I Dewa Gede Palguna, Wahiduddin Adams, Patrialis Akbar, Aswanto, Suhartoyo, dan Manahan M.P Sitompul, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Selasa, tanggal tujuh, bulan Juli, tahun dua ribu lima belas**, dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada **hari Rabu, tanggal delapan, bulan Juli, tahun dua ribu lima belas**, selesai diucapkan **pukul 11.57 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Maria Farida Indrati, I Dewa Gede Palguna, Wahiduddin Adams, Patrialis Akbar, Aswanto, Suhartoyo, dan Manahan M.P Sitompul, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Sunardi sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh

Pemohon/kuasanya, Presiden atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

**KETUA,**

**ttd.**

**Arief Hidayat**

**ANGGOTA-ANGGOTA,**

**ttd.**

**Anwar Usman**

**ttd.**

**I Dewa Gede Palguna**

**ttd.**

**Paternalis Akbar**

**ttd.**

**Suhartoyo**

**ttd.**

**Maria Farida Indrati**

**ttd.**

**Wahiduddin Adams**

**ttd.**

**Aswanto**

**ttd.**

**Manahan M.P Sitompul**

**PANITERA PENGANTI,**

**ttd.**

**Sunardi**