



SALINAN

**PUTUSAN  
Nomor 33/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 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 : **Adnan Purichta Ichsan, S.H.**  
Pekerjaan : Anggota DPRD Provinsi Sulawesi Selatan Periode 2014-2019  
Alamat : Jalan Hertasning Kompleks Gubernur Blok E 13 Nomor 6, Makassar, Sulawesi Selatan

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 18 Februari 2015 memberi kuasa kepada:

1. **Heru Widodo, S.H., M.Hum., Supriyadi Adi, S.H., Novitriana Arozal, S.H., Dhimas Pradana, S.H., dan Aan Sukirman, S.H.**, Advokat dan Konsultan Hukum yang berkantor pada Heru Widodo Law Office (HWL) beralamat di Menteng Square Tower A Lantai 3 AO-12, Jalan Matraman Raya, Kav.30-E, Pegangsaan, Menteng, Jakarta Pusat;
2. **Mappinawang, S.H., Sofyan Sinte, S.H., dan Mursalin Jalil, S.H., M.H.**, para Advokat yang berkantor pada Kantor Hukum Mappinawang & Rekan, beralamat di Jalan Topaz Raya Kompleks Ruko Zamrud G/12, Panakkukang, Makassar, Sulawesi Selatan;

Kesemuanya tergabung sebagai “**Tim Kuasa Hukum Adnan Purichta Ichsan**”, yang memilih domisili Hukum di Menteng Square Tower A Lantai 3 AO-12, Jalan Matraman Raya, Kav.30-E, Pegangsaan, Menteng, Jakarta Pusat, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa; 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 Pihak Terkait T.R. Keumangan, S.H., M.H;  
              Mendengar dan membaca keterangan ahli Pemohon;  
              Membaca keterangan ahli Pihak Terkait;  
              Memeriksa bukti-bukti Pemohon dan Pihak Terkait;  
              Membaca kesimpulan Pemohon dan Pihak Terkait;

## 2. DUDUK PERKARA

[2.1]      Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 20 Februari 2015 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 18 Februari 2015 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 67/PAN.MK/2015 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 33/PUU-XIII/2015 pada tanggal 2 Maret 2015 yang telah diperbaiki dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 31 Maret 2015, yang pada pokoknya sebagai berikut:

### I. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

1. Bahwa Pemohon memohon agar Mahkamah Konstitusi melakukan Pengujian Pasal 7 huruf r dan Penjelasannya serta Pasal 7 huruf s Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 (UU 8/2015) terhadap UUD 1945;

2. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, 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. Bahwa penegasan serupa juga diatur dalam Pasal 29 ayat (1) huruf a 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: menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”*;
4. Bahwa selain itu, Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU 12/2011), mengatur bahwa secara hierarkis kedudukan UUD 1945 lebih tinggi dari Undang-Undang. Oleh karena itu, setiap ketentuan Undang-Undang tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945. Apabila terdapat ketentuan dalam undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945, maka ketentuan tersebut dapat dimohonkan untuk diuji melalui mekanisme pengujian undang-undang. Karenanya, ketentuan Pasal 9 ayat (1) UU 12/2011 mengatur bahwa, *“Dalam hal suatu undang-undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi”*;

5. Bahwa sebagai penegak dan pengawal konstitusi, Mahkamah Konstitusi juga berhak memberikan penafsiran terhadap sebuah ketentuan yang terdapat dalam ayat, pasal atau bagian Undang-Undang agar berkesesuaian dengan nilai-nilai konstitusi yang hidup di dalam kehidupan masyarakat (*the living of constitution*). Tafsir Mahkamah Konstitusi terhadap konstitusionalitas yang terdapat dalam ayat, pasal atau bagian undang-undang tersebut merupakan tafsir satu-satunya (*the sole interpreter of constitution*) yang memiliki kekuatan hukum, sehingga terhadap dalam ayat, pasal atau bagian Undang-Undang yang memiliki makna ambigu, tidak jelas, dan/atau multi tafsir dapat pula dimintakan penafsirannya kepada Mahkamah Konstitusi. Dalam sejumlah perkara pengujian Undang-Undang, Mahkamah Konstitusi 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;

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian Undang-Undang *a quo*.

## **II. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) dan Kerugian Konstitusional Pemohon**

1. Bahwa pengakuan dan perlindungan atas hak konstitusional warga negara Indonesia untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 merupakan satu indikator yang positif bagi perkembangan ketatanegaraan dalam merefleksikan kemajuan bagi penguatan prinsip-prinsip negara hukum di Indonesia;
2. Bahwa Mahkamah Konstitusi, berfungsi antara lain sebagai "*guardian*" dari "*constitutional rights*" bagi setiap warga negara Republik Indonesia. Mahkamah Konstitusi merupakan badan yudisial yang bertugas menjaga hak asasi manusia sebagai bentuk perlindungan atas hak konstitusional dan hak hukum setiap warga negara. Dengan kenyataan inilah, Pemohon untuk

mengajukan Permohonan Pengujian norma pasal dalam UU 8/2015 yang bertentangan dengan semangat dan jiwa serta ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945;

3. Bahwa Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 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.

Selanjutnya, dalam Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 ditegaskan, *“Yang dimaksud dengan ‘hak konstitusional’ adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*

4. Bahwa mengacu pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan 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 Tahun 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;

5. 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);*

6. Bahwa selanjutnya kami akan menjelaskan kedudukan hukum Pemohon sebagai perorangan warga negara Indonesia, yang pekerjaan/jabatannya pada saat mengajukan pengujian undang-undang *a quo* adalah sebagai Anggota DPRD Provinsi Sulawesi Selatan, yang menganggap hak konstitusionalnya dirugikan atau setidaknya berpotensi dilanggar hak konstitusionalnya dengan berlakunya norma pasal dalam UU 8/2015 yang diuji pada perkara ini, karena:

- a. Sebagai perorangan warga negara Indonesia mempunyai kedudukan yang sama dengan warga negara Indonesia lainnya, dimana hak-hak Pemohon dibatasi oleh norma dalam pasal yang diuji, hanya karena Pemohon mempunyai hubungan darah, tepatnya mempunyai ayah kandung yang saat pengajuan permohonan ini sedang menjabat sebagai Bupati Gowa. Terlebih lagi, Pemohon sebagai pembayar pajak kepada negara, sama pula kedudukannya dengan warga negara lainnya yang telah menunaikan kewajibannya kepada negara dengan membayar pajak. Sehingga, Pemohon dirugikan atau kehilangan hak konstitusionalnya untuk mencalonkan diri ataupun dicalonkan dalam

Pemilukada serentak di Kabupaten Gowa tahun 2015 akibat diberlakukannya norma pasal dalam UU 8/2015. Pemohon sebagai warga negara mempunyai hak yang sama untuk turut serta secara aktif dengan warga negara lainnya dalam Pemilukada yang demokratis sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;

- b. Menurut ketentuan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, Pemohon mempunyai hak konstitusional yang sama kedudukannya dengan warga negara Indonesia lainnya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya;
- c. 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;
- d. Menurut ketentuan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945, Pemohon memiliki hak konstitusional secara sama dengan warga negara Indonesia lainnya untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan;
- e. Menurut ketentuan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, Pemohon memiliki hak konstitusional untuk bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu;
- f. Keberadaan norma dalam pasal Undang-Undang yang diuji dalam permohonan ini merugikan pemohon atau setidaknya berpotensi merugikan Pemohon, karena akan memasung hak konstitusional Pemohon, karena adanya perbedaan yang bersifat diskriminatif antara Pemohon dengan warga negara Indonesia lainnya di dalam hukum dan pemerintahan, serta menghalang-halangi Pemohon yang menyebabkan tidak mempunyai kesempatan yang sama dalam pemerintahan, yang diakibatkan diberlakukannya norma dalam pasal Undang-Undang 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:

**Pasal 7 huruf r:**

*“tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana”;*

**Penjelasan Pasal 7 huruf 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”.*

**Pasal 7 huruf 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 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”;*

- g. Sekalipun seolah Pemohon diuntungkan dengan berlakunya ketentuan dalam “huruf s” *a quo* tentang anggota DPR, DPD dan DPRD yang hanya memberitahukan pencalonannya kepada Pimpinan DPR, DPD atau DPRD, namun potensi kerugian yang ditanggung Pemohon adalah cukup besar, mengingat sewaktu-waktu dapat saja Pemohon diganti antar waktu atau di-PAW oleh Partai Golkar tempat Pemohon dicalonkan dari keanggotaan DPRD, sehingga jika hal tersebut terjadi, tentu saja norma aturan atau pasal yang diuji berpotensi merugikan Pemohon, karena pemberlakuannya yang mengistimewakan calon dengan kedudukan tertentu, dalam hal ini kedudukan sebagai anggota legislatif, *in casu* anggota DPR, DPD dan DPRD;



Dengan demikian, Pemohon mempunyai kedudukan hukum dan kerugian konstitusional untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang *a quo*.

### **III. Alasan-alasan Pemohon mengajukan permohonan Pengujian Undang-Undang**

1. Bahwa setelah perubahan UUD 1945, pelaksanaan demokrasi di Indonesia dilaksanakan berdasarkan konstitusi sebagai norma hukum tertinggi (*law of the land*) dalam sebuah negara yang berdasar atas hukum (*rule of law*). Dalam sistem demokrasi, penyelenggaraan negara itu harus bertumpu pada partisipasi dan kepentingan rakyat sebagai bentuk manifestasi penghormatan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Implementasi negara hukum itu harus ditopang dengan sistem demokrasi. Hubungan antara negara hukum dan demokrasi tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna;
2. Bahwa sistem demokrasi yang dianut Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahan negaranya, menentukan bahwa pengisian jabatan-jabatan politik penting dalam pemerintahannya dipilih langsung oleh rakyat melalui 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 juga halnya dengan pengisian jabatan kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan kepala daerah (Pemilukada). Dalam demokrasi, Pemilu bukan saja sebuah sarana agar hak rakyat untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan tetap terwujud, melainkan juga berfungsi: *pertama*; sebagai sumber utama untuk merekrut politisi dengan partai politik sebagai sarana utama dalam penominasian kandidat, *kedua*, untuk membentuk pemerintahan, dan *ketiga*, untuk membatasi perilaku kebijakan pemerintah otoriter yang tidak lagi disetujui rakyat, sehingga dapat

dikontrol pada Pemilu berikutnya, pada akhirnya fungsi Pemilu adalah sarana untuk melegitimasi politik bagi pemerintah yang berkuasa. Melalui Pemilu lah gagasan bahwa pemerintahan memerlukan persetujuan dari yang diperintah dapat dirasionalisasikan dengan tetap mengakui dan menjamin hak asasi manusia, khususnya hak konstitusional warga negara yang dijamin oleh UUD 1945;

3. Bahwa dalam rangka menghasilkan kepemimpinan nasional dan daerah yang kredibel dan akuntabel melalui proses Pemilu/Pemilukada, pembuat Undang-Undang melakukan perbaikan-perbaikan regulasi, khususnya regulasi mengenai 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 fokus pengujian yang diajukan Pemohon adalah berkaitan 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 penjelasannya serta Pasal 7 huruf s UU 8/2015. 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 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);
4. Bahwa untuk lebih jelasnya, Pemohon kutip isi ketentuan Pasal 7 huruf r dan penjelasannya serta Pasal 7 huruf s UU 8/2015 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:*

*Pasal I*

*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”.*
5. Bahwa Penjelasan Pasal 7 huruf r UU 8/2015, 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”.***

6. Bahwa dalam pembentukan suatu norma atau peraturan perundang-undangan selain tidak bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi secara hirarkis, tetapi juga haruslah mencerminkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai pedoman dalam pembentukan segala bentuk peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum nasional di Indonesia;

Selanjutnya, Pemohon uraikan argumentasi alasan pengujian Pasal 7 huruf r beserta Penjelasan Pasal 7 huruf r UU 8/2015 dalam poin III.1. dan argumentasi pengujian Pasal 7 huruf s UU 8/2015 dalam poin III.2. sebagai berikut:

### **III.1. Alasan-alasan Pengujian Pasal 7 huruf r UU 8/2015 beserta Penjelasannya**

#### **A. Partisipasi Politik yang dipersempit kepada Pemohon dan seluruh Warga Negara Indonesia yang berstatus Keluarga Petahana**

1. Bahwa adanya partisipasi masyarakat yang luas dalam proses penentuan kepemimpinan (nasional dan lokal) merupakan salah satu indikator penting dalam mengukur sebuah negara demokrasi. Partisipasi masyarakat (warga negara) tersebut dilakukan melalui sarana Pemilu yang demokratis sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Dimana masyarakat diberi hak untuk ikut serta ambil bagian dalam proses politik, baik untuk dipilih maupun memilih secara sama merupakan prinsip utama dari sebuah negara demokrasi tanpa adanya pembedaan berdasarkan suku, agama, asal usul, dan sebagainya;

2. Bahwa partisipasi masyarakat merupakan aspek penting 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 oleh karenanya harus dibuka kesempatan yang seluas-luasnya, karena hak atas partisipasi masyarakat merupakan bagian dari hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara yang berlaku secara universal sebagaimana dijamin dalam 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 wakilwakil yang dipilih dengan bebas;*
- (2) *Setiap orang berhak atas kesempatan yang sama untuk diangkat dalam jabatan pemerintahan negerinya.*

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”;*

Pasal 15 UU HAM berbunyi:

*“Setiap orang berhak memperjuangkan hak pengembangan dirinya, baik secara pribadi maupun kolektif, untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya”;*

Pasal 43 ayat (1) UU HAM berbunyi:

*“Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan*

*suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”;*

3. Bahwa jaminan tersebut memberikan perlindungan yang kuat terhadap partisipasi politik yang terbuka secara sama sebagai hak asasi setiap warga negara untuk dapat berpartisipasi dalam kegiatan bersama (kolektif) untuk turut serta menetapkan tujuan-tujuan dan masa depan negara, termasuk menentukan orang-orang yang akan memegang pemerintahan dalam kurun waktu tertentu. Akan tetapi dalam kenyataannya, pembentuk Undang-Undang membuat aturan main (regulasi) yang pada pokoknya berpotensi melanggar konstitusi dengan melanggar hak konstitusional warga negara tertentu yang justru dapat menghambat proses demokratisasi sebagaimana yang tertuang dalam norma Pasal 7 huruf r UU 8/2015 yang mengatur salah satu persyaratan untuk dapat berpartisipasi dalam pemerintahan/ menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah haruslah **”tidak mempunyai konflik kepentingan dengan petahana”**;
4. Bahwa sebagaimana diuraikan dalam Penjelasan Pasal 7 huruf r UU 8/2015, 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**. Dengan kata lain, rumusan pasal yang diuji *a quo* diperuntukkan bagi setiap orang yang mempunyai hubungan keluarga, baik karena keturunan maupun karena perkawinan, secara merata, tanpa lagi mempertimbangkan faktor kompetensi, integritas, dan kapabilitas serta memenuhi unsur akseptabilitas warga negara yang bersangkutan secara objektif;
5. Bahwa dengan adanya norma dalam Pasal 7 huruf r dan Penjelasan dalam Undang-Undang *a quo*, memuat norma hukum yang tidak jelas, bias, dan menimbulkan multi tafsir, karena

menimbulkan ketidakjelasan, perlakuan yang tidak adil, perlakuan yang berbeda di hadapan hukum, dan perlakuan diskriminatif. Padahal dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan, seharusnya mendasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan (vide Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011). Adanya pembedaan, perlakuan yang tidak adil, perlakuan yang berbeda di hadapan hukum, dan perlakuan diskriminatif 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 serta pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia yang merupakan pilar dari negara yang berdasar atas hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 *“Negara Indonesia adalah negara hukum”*;

6. Bahwa selaras dengan argumentasi Pemohon, MK dalam putusan-putusan sebelumnya telah menyikapi tentang diskriminasi sebagai hal yang bertentangan dengan konstitusi, bahkan dalam Putusan Nomor 011-017/PUU-I/2003 tertanggal 24 Februari 2004, MK secara tegas mempertimbangkan, bahwa hak konstitusional warga negara untuk memilih dan dipilih (*right to be vote and right to be candidate*) adalah hak yang dijamin oleh konstitusi, undang-undang maupun konvensi internasional, maka pembatasan, penyimpangan, peniadaan dan penghapusan akan hak dimaksud merupakan pelanggaran terhadap hak asasi dari warga negara;
7. Bahwa oleh karenanya, Pemohon berkeyakinan bahwa Pasal 7 huruf r berikut Penjelasannya dalam UU 8/2015 mempersempit dan mengekang terhadap hak-hak politik Pemohon (warga negara) untuk ikut serta dalam Pemilu yang demokratis sebagaimana diatur



dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 maupun hak asasi manusia sebagaimana yang telah dijamin oleh UUD 1945, khususnya 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);

## **B. Pembatasan dan Stigmatisasi terhadap Keluarga Petahana**

1. Bahwa proses pencalonan gubernur, bupati dan walikota pada hakikatnya merupakan cara pengisian jabatan melalui proses pemilihan secara langsung, dimana warga pemilih dianggap telah mengetahui seluruh visi dan misi serta rekam jejak (*track record*) sang calon. Oleh karenanya, jika mayoritas warga pemilih lebih tertarik dengan visi dan misi calon dan rekam jejaknya dengan tidak mempersoalkan status keluarga petahana, mengapa negara harus melarangnya? Tentu saja, menyandang status keluarga petahana sebagai sesuatu yang alami (*nature*) 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;
2. Bahwa sebenarnya, dengan pencalonan Pemohon atau siapapun warga negara Indonesia yang memiliki hubungan keluarga dengan petahana, sama sekali tidak mengganggu hak dan kebebasan orang lain, dan tidak pula melanggar atau mengganggu nilai-nilai moral dan nilai-nilai agama, serta tidak pula mengganggu keamanan dan ketertiban umum dalam masyarakat yang demokratis. Tidak ada

seorang pun yang dirugikan haknya apabila Pemohon yang memiliki hubungan keluarga dengan petahana maju sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah dalam Pemilukada, dan tidak ada nilai-nilai moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum yang terganggu dengan pencalonan diri Pemohon sebagai kepala daerah;

3. Bahwa adanya persyaratan yang membatasi pencalonan dari keluarga petahana sebagaimana yang tersebut dalam Pasal 7 huruf r berikut Penjelasannya dalam UU 8/2015, tidak dapat menjamin atau menghasilkan calon yang lebih berkualitas dan memiliki integritas yang lebih baik dibandingkan dengan orang yang bukan keluarga petahana, begitu juga sebaliknya. 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;
4. Bahwa belum dijumpai penelitian yang komprehensif yang dapat mendalilkan dan membuktikan adanya korelasi antara moral dan korupsi dengan keluarga petahana. Adanya kasus dipidananya seseorang yang menjabat kepala daerah dari keluarga petahana merupakan peristiwa yang kasuistik, yang terjadi karena dilatarbelakangi oleh berbagai hal/sebab, bisa jadi karena kealpaannya (*culpa*), rezim politik yang berlaku saat itu yang sifatnya individual, sehingga hal tersebut tidak dapat diberlakukan secara merata kepada Pemohon maupun kepada setiap orang yang mempunyai hubungan keluarga dengan petahana tanpa didahului pembuktian melalui proses

peradilan pidana. Bahkan dalam konsepsi hukum pidana, pertanggungjawaban pidana itu dibebankan kepada pelaku, bukan kepada keluarga karena adanya hubungan perkawinan atau hubungan darah;

5. Bahwa Pasal 7 huruf r berikut Penjelasannya dalam UU Nomor 8 Tahun 2015 yang memperlakukan nasib Pemohon dan setiap warga negara keluarga petahana dilarang mencalonkan diri dengan batasan sampai jeda 1 (satu) periode, menimbulkan ketidakadilan dan ketidakpastian hukum, sehingga mengakibatkan hak-hak yang seharusnya dimiliki oleh setiap warga negara, termasuk dan tidak terbatas hak-hak konstitusionalnya, menjadi terlanggar dan dirugikan dengan diberlakukannya norma *a quo*. Selain itu juga, Pemohon sebagai warga negara yang tidak pernah dicabut hak pilih maupun hak politik karena bertentangan dengan ideologi Negara Kesatuan Republik Indonesia, namun tiba-tiba dengan berlakunya pasal yang diuji *a quo* dicabut haknya untuk dipilih tanpa melalui proses peradilan pidana, seolah-olah dipersamakan dengan pelaku tindak pidana yang dicabut hak pilih maupun hak politiknya;
6. Bahwa dengan lahirnya ketentuan pasal *a quo* dalam Pasal 7 huruf r berikut Penjelasannya dalam UU 8/2015, telah memberi 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 dalam ketentuan tersebut 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 tersebut, pada hakikatnya telah menstigma/memberi label Pemohon ataupun seseorang yang mempunyai hubungan darah maupun hubungan

perkawinan dengan petahana sebagai individu yang dibedakan dengan individu lainnya, sehingga negara tidak mendudukkannya secara sama di dalam hukum, yang pada akhirnya berimbas pula kepada pembatasan di hadapan hukum dan pemerintahan;

7. Bahwa pembatasan persyaratan calon sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf r berikut Penjelasannya dalam UU 8/2015, menurut hemat Pemohon tidaklah memenuhi syarat sebagaimana diatur dalam Pasal 28J UUD 1945, karena pembatasan tersebut sama sekali tidak dalam rangka untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain, dan tidak pula untuk memenuhi tuntutan yang adil berdasarkan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis;
8. Bahwa Mahkamah Konstitusi pernah memutus suatu aturan yang sejenis dengan permohonan *a quo*, yakni dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011-017/PUU-I/2003 yang pada pertimbangannya 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”.*

Hal ini sejalan dengan dalil Pemohon yang menyatakan bahwa dalam Pasal 7 huruf r berikut Penjelasannya dalam UU 8/2015 bertentangan dengan konstitusi. Bahwa syarat tidak mempunyai konflik kepentingan dengan petahana yang diberlakukan secara merata kepada semua orang yang mempunyai hubungan darah dan hubungan perkawinan dengan petahana tidak terkecuali kepada Pemohon, bukan suatu alasan yang diperbolehkan untuk membatasi hak seseorang sebagaimana yang dimaksudkan dalam konstitusi. Mengenai hal ini Mahkamah Konstitusi sudah tegas dan jelas menyatakan itu hanya diperbolehkan jika hak pilihnya (hak untuk dipilih dan hak untuk memilih) tersebut sudah dicabut oleh putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, di mana sifatnya adalah individual dan tidak kolektif;

9. Bahwa selain itu, ditegaskan pula oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 4/PUU-VII/2009 tanggal 18 Maret 2009, dalam perkara pengujian Pasal 12 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf g UU Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pasal 58 huruf f UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD 1945. Norma yang diuji adalah mengenai *“tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih”*. Terhadap pengujian norma tersebut, Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menyatakan, *“...tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak memenuhi syarat: (i) tidak berlaku untuk jabatan publik yang dipilih (elected officials); (ii) berlaku terbatas jangka waktunya hanya selama 5 (lima) tahun sejak terpidana selesai menjalani hukumannya; (iii) dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan*

*kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan narapidana; (iv) bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang”;*

10. Bahwa Putusan-putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011-017/PUU-I/2003 dan Nomor 4/PUU-VII/2009 tersebut ternyata tidak dijadikan acuan maupun bahan rujukan oleh Pembentuk Undang-Undang untuk membuat aturan yang baik sehingga tidak lagi menabrak konstitusi. Pembentuk Undang-Undang telah melakukan kesalahan dan menunjukkan tindakan yang tidak bijaksana dengan mengesampingkan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi dengan membuat norma atau aturan baru yang membatasi hak Pemohon dan memberikan stigmatisasi terhadap Pemohon sebagai keluarga petahana sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 7 huruf r dan Penjaslannya UU 8/2015;

### **C. Diskriminasi dan Inkonsistensi Pembentuk Undang-Undang**

1. Bahwa ketentuan Pasal 7 huruf r dan Penjaslannya dalam UU 8/2015, selain telah membunuh hak politik dan bersifat diskriminatif, juga merupakan bentuk dari tidak konsistennya pembentuk undang-undang dalam menerapkan persyaratan-persyaratan untuk suatu jabatan publik. Inkonsistensi pembentuk Undang-Undang dapat disimak dari rumusan beberapa ketentuan persyaratan pengisian jabatan publik dalam Undang-Undang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dan UU Pemilu Legislatif, tidak mengatur larangan bagi keluarga petahana untuk mencalonkan diri dan dicalonkan, namun dalam UU Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota diberlakukan larangan kepada keluarga Petahana untuk mencalonkan diri atau dicalonkan;
2. Bahwa telah nyata ketentuan Pasal 7 huruf r dan Penjaslannya dalam UU 8/2015 merupakan pola dan bentuk rekrutmen yang diskriminatif dan bertentangan dengan nilai-nilai asasi dari hak dasar manusia yang pada pokoknya merupakan pembatasan hak fundamental dan inkonstitusional. Terdapatnya persyaratan-persyaratan yang berbeda-

- beda terhadap pejabat publik, termasuk dan tidak terbatas kepada pembatasan terhadap hak-hak konstitusional Pemohon yang ditimbulkan dengan diberlakukannya ketentuan Pasal 7 huruf r berikut Penjelasannya dalam UU 8/2015 menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang tidak mempunyai alasan rasional dan landasan hukum yang jelas (*legal reasoning*) dalam menetapkan persyaratan tersebut;
3. Bahwa perumusan norma Pasal 7 huruf r dan Penjelasannya dalam UU 8/2015 secara historis mempunyai riwayat yang cukup panjang dan tidak memiliki dasar hukum yang kuat. Lahirnya norma *a quo* mengenai syarat calon yang “*tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana*”. Sejak awal konsepsi syarat calon tersebut terdapat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (selanjutnya disebut UU Nomor 22 Tahun 2014) Pasal 13 ayat (1) huruf q serta Penjelasannya yang menegaskan, “*Yang dimaksud dengan “tidak memiliki konflik kepentingan” dengan petahana adalah tidak memiliki ikatan perkawinan dengan petahana atau telah melewati jeda 1 (satu) kali masa jabatan*”. Rumusan norma *a quo* tidak dapat dipisahkan dengan mekanisme pemilihan kepala daerah oleh anggota DPRD (vide Pasal 3 UU Nomor 22 Tahun 2014). Petahana (kepala daerah) dalam tugas dan kewenangan jabatannya sebagai mitra dari DPRD, dan apabila calon kepala daerah yang memiliki hubungan perkawinan dengan Petahana mencalonkan sebagai kepala daerah. Maka konflik kepentingan antara calon kepala daerah dengan Petahana dan DPRD yang akan memilih calon kepala daerah tersebut potensi konflik kepentingannya sangat besar dan sulit diwujudkan pemilihan kepala daerah yang bersifat demokratis sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
  4. Bahwa dilihat dari sejak awal perumusan norma mengenai syarat calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang tidak memiliki konflik kepentingan, khususnya dalam penjelasannya sebagai bentuk ketidakkonsistenan pembentuk Undang-Undang dalam menetapkan

persyaratan-persyaratan yang pada akhirnya menyebabkan ketidakjelasan rumusan dan tujuan, serta menimbulkan ketidakadilan dan ketidakpastian hukum bagi diri Pemohon selaku warga negara yang mempunyai kedudukan dan hak yang sama dengan warga negara Indonesia pada umumnya. Lahirnya Pasal 7 huruf r dan Penjelasannya dalam UU 8/2015 selain menimbulkan sikap diskriminasi, melanggar hak asasi dan hak keperdataan warga negara, juga bukanlah sebuah Undang-Undang/pembatasan yang adil, yang dapat menjamin pengakuan dan penghormatan atas hak asasi manusia, nilai-nilai agama, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis sebagaimana yang diperintahkan oleh UUD 1945, khususnya Pasal 28I ayat (5);

5. Bahwa inkonsistensi sangat nampak dalam pemberlakuan norma "konflik kepentingan" pada Pasal 7 huruf r dan Penjelasannya dalam UU 8/2015 yang tidak selaras dengan norma "konflik kepentingan" sebagaimana diatur sebelumnya dalam: 1). UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara [vide Pasal 5 ayat (2) huruf h dan Pasal 73 ayat (7)]; 2). UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Pemda) (vide Pasal 387); serta 3). UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (vide Pasal 1 butir 14, Pasal 24, Pasal 42, Pasal 43, Pasal 44, Pasal 45);
6. Bahwa frasa "konflik kepentingan" telah diatur dalam Pasal 1 butir 14 UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang, definisinya secara lengkap adalah 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";*



7. Bahwa kapan terjadinya peristiwa konflik kepentingan telah dijabarkan dalam Pasal 43 ayat (1) UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yaitu:  
*"Konflik Kepentingan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 terjadi apabila dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dilatarbelakangi:*
  - (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;*
8. Bahwa berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 butir 14, Pasal 42 dan Pasal 43 ayat (1) UU 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) UU Nomor 30 Tahun 2014 tersebut di atas;
9. Bahwa dalam buku Panduan Penanganan Konflik Kepentingan bagi Penyelenggara Negara yang diterbitkan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), tahun 2009, pada halaman 2, pengertian konflik kepentingan adalah *"situasi dimana seorang penyelenggara negara yang mendapatkan kekuasaan dan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan memiliki atau diduga memiliki kepentingan pribadi atas setiap penggunaan wewenang yang*

*dimilikinya sehingga dapat mempengaruhi kualitas dan kinerja yang seharusnya”.*

Selanjutnya pada halaman 4-5 menyebutkan, dijelaskan, 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*).

Dengan mendasarkan pada argumentasi tersebut diatas maka penggunaan norma “*tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana*” yang selanjutnya dijabarkan dalam Penjelasan Pasal 7 huruf r UU 8/2015 yang disebabkan karena adanya hubungan darah dan hubungan perkawinan sebagai persyaratan calon menjadi tidak tepat, karena memiliki ketidakjelasan rumusan yang pada akhirnya berimplikasi kepada ketidakjelasan tujuan dan adanya ketidakpastian hukum. Sehingga norma tersebut bila dikaitkan dengan pengisian jabatan gubernur, bupati, dan walikota yang dilakukan secara langsung dan demokratis itu sendiri mengalami adanya konflik atau pertentangan norma dengan prinsip pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara demokratis sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;

10. Bahwa dalam pengaturan syarat pencalonan dalam pemilihan gubernur, bupati dan walikota, pembentuk Undang-Undang hanya menyebut tidak mempunyai konflik kepentingan dengan “petahana” saja, tanpa membuat pengertian dan definisi dalam ketentuan umum tentang apa dan siapakah itu petahana. Ketiadaan batasan pengertian petahana menimbulkan ketidakpastian hukum, karena dapat ditafsirkan berbeda-beda sekehendak dan sesuai kepentingan pihak yang menafsirkan. Petahana dalam konteks pejabat yang mempunyai kewenangan di dalam pemerintahan daerah dapat meliputi Pejabat

Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif yang dikenal sebagai “Muspida”, yang bisa jadi meliputi kepala daerah-wakil kepala daerah, tetapi juga tidak terbatas kepada Pimpinan DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota, Kepala Kejaksaan Tinggi/Negeri, Ketua Pengadilan Tinggi/Negeri, Kepala Kepolisian Daerah/Kabupaten/Kota, Komandan Daerah Militer Provinsi/Kabupaten. Namun, dalam konteks pejabat yang mempunyai kewenangan dalam penyelenggaraan Pemilukada, adalah Ketua dan Komisioner Komisi Pemilihan Umum di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota dan Ketua dan Komisioner Bawaslu di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Khusus dalam lingkungan eksekutif pemerintahan daerah, petahana dapat juga meliputi Pejabat Gubernur, Bupati/Walikota, meskipun memangku jabatan sementara, namun faktualnya pejabat tersebutlah yang memegang kendali kekuasaan pada saat penyelenggaraan Pemilukada berlangsung. Ketidadaan definisi petahana dalam UU 8/2015 yang diuji telah nyata-nyata menimbulkan ketidakpastian hukum, bahkan terjadi ketidakselarasan dengan frasa “konflik kepentingan” sebagaimana telah diatur dalam UU Nomor 30 Tahun 2014;

11. Bahwa norma-norma yang secara tegas mengatur tentang penghindaran terjadinya konflik kepentingan antara pejabat/pegawai negara dalam pemilihan kepala dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud UU Nomor 30 Tahun 2014, telah diatur dalam pasal-pasal UU 8/2015, sebagai berikut:
  - a. Pasal 7 huruf p yang berbunyi, *“berhenti dari jabatannya bagi Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota yang mencalonkan diri di daerah lain sejak ditetapkan sebagai calon”*;
  - b. Pasal 7 huruf q yang berbunyi, *“tidak berstatus sebagai penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota”*;
  - c. Pasal 7 huruf s yang berbunyi, *“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”;*
- d. Pasal 7 huruf t yang berbunyi, *“mengundurkan diri sebagai Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil sejak mendaftarkan diri sebagai calon”;*
  - e. Pasal 7 huruf u yang berbunyi, *“berhenti dari jabatan pada badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah sejak ditetapkan sebagai calon”;*
  - f. Pasal 70 ayat (3) yang berbunyi, *“Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, dalam melaksanakan kampanye harus memenuhi ketentuan: a. tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya; b. Menjalankan cuti di luar tanggungan negara; dan c. pengaturan lama cuti dan jadwal cuti dengan memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggaraan pemerintahan daerah”;*
  - g. Pasal 71 ayat (1) yang berbunyi, *“Pejabat negara, pejabat aparatur sipil negara, dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon selama masa kampanye”;*
  - h. Pasal 71 ayat (2) yang berbunyi, *“Petahana dilarang melakukan penggantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum masa jabatannya berakhir”;*
  - i. Pasal 71 ayat (3) yang berbunyi, *“Petahana dilarang menggunakan program dan kegiatan Pemerintahan Daerah untuk kegiatan Pemilihan 6 (enam) bulan sebelum masa jabatannya berakhir”;*
12. Bahwa dengan pengaturan dalam pasal-pasal tersebut di atas maka konflik kepentingan seorang petahana dengan calon sesungguhnya sudah terhindar demi hukum dan karenanya, tidak ada lagi alasan bagi

pembentuk Undang-Undang untuk melarang Pemohon sebagai anak Bupati Gowa, dan warga negara Indonesia yang mempunyai hubungan keluarga untuk mencalonkan diri dalam Pemilukada Kabupaten Gowa Tahun 2015;

13. Berdasarkan uraian di atas, secara nyata norma yang dimuat dalam Pasal 7 huruf r berikut Penjelasannya dalam UU 8/2015 adalah norma yang keliru, tidak sesuai dengan kaedah pemuatan norma, dan menciptakan kerancuan dalam pemahaman normatif dan legislasi, karena mengakibatkan munculnya multi tafsir tentang cakupan petahana dan terjadi ketidakselarasan dengan frasa "konflik kepentingan" yang telah dituangkan di dalam UU Nomor 30 Tahun 2014, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan menciptakan inkonsistensi, yang menimbulkan diskriminasi kepada Pemohon, yang merupakan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3) dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945;

#### **D. Pembatasan terhadap Keluarga Petahana bertentangan dengan Prinsip Pemilihan Kepala Daerah yang Demokratis**

1. Bahwa Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 mengatur, "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*". Frasa "dipilih secara demokratis" dalam norma dasar tersebut menurut Valina Singka Subekti memiliki makna dipilih secara langsung oleh rakyat. Tidak lain sebagai upaya untuk meningkatkan aspek akuntabilitas gubernur, bupati, dan walikota kepada rakyat di daerahnya. (Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Buku IV: Kekuasaan Pemerintahan Negara, Jilid 2, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, hlm. 1317-1318). Bahwa makna dipilih secara demokratis tersebut dengan memberikan kesempatan dan pelakuan yang sama (*equal*) kepada seluruh rakyat dalam menggunakan haknya untuk memilih dan dipilih dalam Pemilu maupun Pemilukada sebagai mekanisme dalam merekrut

kepemimpinan nasional maupun lokal yang didasarkan oleh pilihan rakyat, bukan berdasarkan penunjukan dengan dasar keturunan (dinasti);

2. Bahwa menurut Nurcholish Madjid, dalam masyarakat demokratis (madani) harus adanya komitmen, keterlibatan dan partisipasi yang diharapkan dari seluruh lapisan anggota masyarakat, serta keterbukaan lembaga kepemimpinan terhadap pengujian atas data kemampuan yang dicoba melembagakannya dalam pola kepemimpinan yang tidak berdasar pertimbangan keturunan, melainkan melalui permusyawaratan atau syura dan pemilihan (Muhamad Wahyuni Nafis, Cak Nur, Sang Guru Bangsa (Biografi Pemikiran Prof. Dr. Nurcholish Madjid), Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2014, hlm. 296). Artinya bahwa dalam negara yang menganut paham demokrasi, mekanisme pemilihan kepemimpinan ditentukan melalui dua cara, yaitu musyawarah atau pemilihan. Cara itu mengedepankan prinsip akuntabilitas dan objektivitas dalam memilih pemimpin serta menghindari pemilihan pemimpin secara subjektif berdasarkan penunjukan dengan dasar keturunan (dinasti). Karena itu pada era sekarang, pemilihan kepemimpinan dalam masyarakat yang demokratis, selain mendasarkan pada aspek akuntabilitas dan objektivitas, tetapi juga adalah bagaimana publik diberi ruang untuk berpartisipasi secara luas untuk menentukannya. Pilihan ideal dalam menentukan kepemimpinan sebagaimana dikemukakan di atas, hanya dapat dilakukan dengan pemilihan secara langsung oleh rakyat, terutama berkaitan dengan jabatan/pekerjaan yang langsung bersentuhan dengan kepentingan rakyat banyak. Dimana rakyat sebagai pemegang kedaulatan mempunyai kepentingan secara langsung untuk menentukan masa depannya sendiri. Karena itu, pembatasan dengan menentukan syarat bagi calon pemimpin publik karena dasar adanya hubungan perkawinan dan hubungan darah bertentangan dengan prinsip partisipasi publik dan juga

pengekangan terhadap warga negara tertentu untuk menggunakan haknya untuk dipilih dan memilih dalam suksesi kepemimpinan;

3. Bahwa sistem yang digunakan dalam Pemilu maupun Pemilukada dilakukan dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil yang dilaksanakan oleh penyelenggara yang independen dan imparial, tahapan yang sudah terjadwal, pengawasan oleh Bawaslu dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, penindakan pelanggaran tindak pidana Pemilu oleh sistem peradilan pidana, perselisihan hasil oleh pengadilan, dan lain sebagainya. Kekhawatiran munculnya konflik kepentingan antara calon dengan petahana karena faktor keturunan dan hubungan darah, bukanlah faktor tunggal yang menentukan jalannya Pemilukada penuh dengan pelanggaran dan kecurangan atau bahkan menghasilkan pemimpin daerah yang korup. Akan tetapi semua itu ditentukan oleh sejauhmana pelaksanaan aturan dalam Pemilu maupun Pemilukada sesuai dengan asas Pemilu (langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil) secara konsisten oleh semua pihak tanpa mempengaruhi pilihan rakyat dan mengekang hak konstitusional warga negara yang diakibatkan karena faktor keturunan dan hubungan darah dengan petahana;
4. Bahwa terdapat dua substansi yang terkandung dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. *Pertama*, pengisian jabatan kepala daerah harus diisi melalui pemilihan. *Kedua*, pemilihan tersebut harus dilakukan secara demokratis, artinya harus memenuhi kaidah-kaidah demokrasi, sebagaimana telah dipertimbangkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Nomor 15/PUU-V/2007. Selain itu, Mahkamah Konstitusi telah menegaskan bahwa salah satu unsur pokok dari demokrasi adalah adanya *free and fairness* (prinsip kebebasan memilih serta prinsip jujur dan adil). Hal ini dinyatakan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 40/PUU-VIII/2010 sebagai berikut:

*“Dalam kaitan ini prinsip paling pokok dari demokrasi adalah free and fairness (prinsip kebebasan memilih dan prinsip jujur dan adil).*

*Hal yang harus dipertimbangkan oleh Mahkamah adalah apakah ketentuan Pasal 63 ayat (2) Undang-undang a quo bertentangan dengan prinsip free and fairness, khususnya prinsip fairness (kejujuran/ keadilan). Menurut Mahkamah, prinsip keadilan dilanggar jika terjadi suatu perlakuan yang tidak sama antara satu kelompok/orang dengan kelompok/orang lainnya. Dengan demikian, prinsip keadilan berkaitan juga dengan prinsip non-diskriminatif. Di samping itu, prinsip keadilan juga dilanggar jika menimbulkan ketidakpastian dalam memaknai suatu norma, sehingga hasil pasti yang diharapkan menjadi tidak jelas, hal ini pun berkaitan dengan prinsip kepastian hukum yang adil sesuai ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.”*

5. Berdasarkan uraian di atas, maka jelas bahwa ketentuan Pasal 7 huruf r berikut Penjelasannya dalam UU 8/2015 adalah bertentangan dengan dengan Prinsip Pemilihan Kepala Daerah yang Demokratis sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;

#### **E. Penjelasan Pasal 7 huruf r UU No 8 Tahun 2015 Memuat Norma Baru yang Berbeda dari Norma Pasalnya**

1. Bahwa Penjelasan Pasal 7 huruf r UU 8/2015 selengkapnya berbunyi:  
*“Yang dimaksud dengan “tidak memiliki konflik kepentingan” adalah antara lain: 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”.*

Bahwa dari penjelasan tersebut terdapat beberapa frasa yang memiliki kandungan arti baru atau berbeda dengan kandungan pasalnya, yakni: “antara lain”, “tidak memiliki hubungan darah, ikatan perkawinan dan/atau garis keturunan”, “1 (satu) tingkat lurus ke atas, ke bawah, ke samping”, dan “kecuali telah melewati jeda 1 (satu) kali masa jabatan”;



2. Bahwa pembuat Undang-Undang merumuskan Penjelasan pasal *a quo* dengan uraian yang lebih luas dari makna dalam batang tubuh pasal, yang memuat aturan yang menyimpang dari makna asal “konflik kepentingan” yang seharusnya dijelaskan, sehingga telah dapat dikategorikan sebagai penjelasan yang mengandung norma baru atau menambah norma secara terselubung dari norma asal dalam batang tubuh;
3. Bahwa fungsi dari Penjelasan suatu pasal, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada Lampiran II mengenai Penjelasan, adalah sebagai berikut:

*“Penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk Peraturan Perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padanan kata/istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud.*

*Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut dan tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisi norma.*

*Penjelasan tidak menggunakan rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan Peraturan Perundang-undangan.*

*Rumusan penjelasan pasal demi pasal memperhatikan hal sebagai berikut:*

- a. *tidak bertentangan dengan materi pokok yang diatur dalam batang tubuh;*
- b. ***tidak memperluas, mempersempit atau menambah pengertian norma yang ada dalam batang tubuh;***

- c. *tidak melakukan pengulangan atas materi pokok yang diatur dalam batang tubuh;*
  - d. *tidak mengulangi uraian kata, istilah, frasa, atau pengertian yang telah dimuat di dalam ketentuan umum; dan/atau*
  - e. *tidak memuat rumusan pendelegasian”;*
4. Bahwa argumentasi Pemohon sejalan dengan **Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-III/2005** tertanggal 22 Maret 2005, yang didalam pertimbangan hukumnya menyatakan sebagai berikut:
- “Sesuai dengan kebiasaan yang berlaku dalam praktik pembentukan perundang-undangan, yang juga diakui mengikat secara hukum, penjelasan berfungsi untuk menjelaskan substansi norma yang terdapat dalam pasal dan tidak menambahkan norma baru, apalagi memuat substansi yang sama sekali bertentangan dengan norma yang dijelaskan. Lagi pula kebiasaan ini ternyata telah pula dituangkan dengan jelas dalam Lampiran [vide Pasal 44 ayat (2)] UU Nomor 10 Tahun 2004 yang merupakan bagian tak terpisahkan dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang antara lain menentukan:*
- a. *Penjelasan berfungsi sebagai tafsiran resmi pembentuk peraturan perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu penjelasan hanya memuat uraian atau jabaran lebih lanjut norma yang diatur dalam batang tubuh. Dengan demikian penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma batang tubuh, tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan norma yang dijelaskan;*
  - b. *Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut. Oleh karena itu hindari membuat rumusan norma di bagian penjelasan;*

c. *Dalam penjelasan dihindari rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan perundang-undangan yang bersangkutan;*

5. Bahwa berdasarkan uraian di atas, Penjelasan Pasal 7 huruf r Undang-Undang *a quo* bukan dan tidak berfungsi sebagai penjelasan yang memberikan tambahan pengertian atau keterangan dari Batang Tubuh Pasal 7 huruf r, melainkan berubah menjadi ketentuan normatif baru yang tidak selaras dan sesuai dengan maksud dan arti dari substansi pokok ketentuan normatif yang diatur di dalam batang tubuh pasal yang dijelaskan. Oleh karenanya, beralasan hukum bagi Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pasal 7 huruf r beserta Penjelasanannya dalam UU 8/2015 telah bertentangan dengan UUD 1945, khususnya Pasal 28D ayat (1);

### **III.2. Alasan-alasan Pengujian Pasal 7 huruf s UU Nomor 8 Tahun 2015 bertentangan dengan UUD 1945**

#### **Perlakuan istimewa kepada anggota DPR, DPD dan DPRD serta diskriminatif terhadap sesama warga negara**

1. Bahwa pasal yang diujikan memuat ketentuan yang memberi perlakuan istimewa dan berbeda kepada anggota DPR, DPD, dan DPRD dengan calon kepala dan wakil kepala daerah yang berlatarbelakang pejabat atau pegawai pemerintahan lainnya, seperti petahana, penjabat petahana, anggota TNI, Polri, PNS, atau pejabat BUMN/BUMD (sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf p, huruf q, huruf t, dan huruf u UU 8/2015);
2. Bahwa Undang-Undang *a quo* telah menetapkan bahwa hanya anggota DPR, DPD, dan DPRD yang tidak harus mengundurkan diri atau berhenti pada saat akan mendaftarkan diri sebagai calon dalam pemilihan kepala atau wakil kepala daerah. Seharusnya anggota DPR, DPD, dan DPRD tidak diperlakukan istimewa dan berbeda dengan calon lainnya seperti anggota TNI, Polri, atau pejabat BUMN/BUMD yang diwajibkan berhenti atau mengundurkan diri karena mereka semua sama dengan pegawai

pemerintahan lainnya, dalam hal menerima gaji dan fasilitas lainnya dari anggaran atau keuangan negara (APBN atau APBD);

3. Bahwa ketentuan perubahan Pasal 7 huruf s UU Pilkada 2015 tersebut telah berlaku diskriminatif kepada sesama Warga Negara Indonesia yang hendak mencalonkan diri atau dicalonkan, membeda-bedakan perlakuan persyaratan antara calon yang berkedudukan sebagai anggota DPR, DPD dan DPRD dengan calon yang berkedudukan sebagai petahana, calon yang berstatus PNS dan calon yang berstatus anggota TNI/POLRI, serta pejabat BUMN/BUMD;
4. Bahwa khusus bagi anggota DPR, DPD dan DPRD, apabila hendak mencalonkan diri atau dicalonkan dalam Pilkada serentak, cukup hanya memberitahukan pencalonannya kepada pimpinan masing-masing, sedangkan bagi calon *incumbent* dan calon yang berstatus PNS dan anggota TNI/POLRI, serta pejabat BUMN/BUMD harus mengundurkan diri;
5. Bahwa pengunduran diri tersebut, bagi calon *incumbent* dan pejabat BUMN/BUMD, diharuskan mengundurkan diri sejak ditetapkan sebagai calon, sedangkan bagi calon yang berstatus PNS dan anggota TNI/POLRI diharuskan mengundurkan diri mendaftarkan diri sebagai calon;
6. Bahwa hukum yang berlaku universal, seharusnya tidak lagi membeda-bedakan antara calon yang berasal dari anggota Legislatif dengan calon lainnya yang menjabat sebagai *incumbent* dan yang menjabat di BUMN/BUMD, maupun yang berstatus PNS, dan anggota TNI/POLRI;
7. Bahwa anggota DPR dan DPD merupakan pejabat negara sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 122 huruf c dan huruf d UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Meskipun anggota DPRD tidak disebut sebagai pejabat negara dalam UU Nomor 5 Tahun 2014, akan tetapi DPRD merupakan lembaga strategis dan merupakan bagian integral dari unsur penyelenggara pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 2 dan angka 4 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

8. Bahwa selain itu, anggota DPR, DPD, atau DPRD memiliki hak dan kekuasaan politik dalam hal legislasi, kontrol, dan keuangan yang berpotensi dapat memengaruhi kebijakan atau pengaturan tentang pelaksanaan pemilihan melalui KPU, KPU Provinsi, maupun KPU Kabupaten/Kota serta terhadap Pemerintah atau Pemerintah Daerah. Hal ini dapat membuat adanya perlakuan yang tidak adil bagi calon lainnya dari kalangan orang biasa atau pejabat/pegawai negara lainnya yang telah mengundurkan diri atau berhenti, karena posisi anggota DPR, DPD, atau DPRD yang menjadi calon masih berstatus sebagai anggota aktif;
9. Bahwa kondisi tersebut berpotensi menimbulkan adanya perlakuan yang tidak sama terhadap sesama warga negara di mata hukum dalam konteks pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, yang jelas-jelas **bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945;**
10. Bahwa ketentuan pasal yang diujikan yang memberikan kelonggaran bagi anggota DPR, DPD, dan DPRD hanya cukup dengan pemberitahuan kepada pimpinannya jika mencalonkan diri dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara nyata merupakan sebuah tindakan yang tidak adil dan melanggar prinsip keadilan (*fairness*) bagi calon lainnya yang sama-sama digaji dan difasilitasi dari uang negara seperti anggota TNI, Polri, PNS, atau pejabat BUMN/BUMD. Seharusnya anggota DPR, DPD, atau DPRD juga harus mengundurkan diri sejak ditetapkan sebagai calon kepala atau wakil kepala daerah sebagaimana anggota TNI, Polri, atau PNS karena sama-sama sebagai pejabat publik yang dibiayai oleh negara agar tidak terjadi konflik kepentingan;
11. Bahwa sebagaimana diterangkan Mahkamah dalam **Putusan Nomor 40/PUU-VIII/2010**, perlakuan tidak adil tersebut juga dapat berkaitan dengan adanya ketidakpastian hukum yang adil yang karenanya dapat dikategorikan juga sebagai pelanggaran dari ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Persoalan konstitusionalitas pasal yang diujikan berasal dari frasa "*memberitahukan pencalonannya*", di mana frasa ini diformulasikan secara berbeda dengan calon lain yang sama-sama mendapatkan gaji dan

fasilitas dari keuangan negara seperti anggota TNI, Polri, PNS, atau pejabat BUMN/BUMD. Di mana bagi kelompok yang disebut terakhir, UU memerintahkan mereka untuk mundur atau berhenti dari jabatannya ketika mencalonkan atau mendaftarkan diri sebagai calon;

12. Bahwa ketentuan “*memberitahukan pencalonannya*” dalam Pasal yang diuji tidak memiliki konsekuensi hukum apapun terhadap posisi dan keanggotaan DPR, DPD, atau DPRD yang menjadi calon dalam pemilihan. Artinya mereka masih tetap berstatus sebagai anggota DPR, DPD, atau DPRD dengan segala fasilitas dan atribut yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada mereka. Jika dikaji secara lebih mendalam, tujuan normatif dari pengaturan tentang kewajiban mundur atau berhenti dari posisi dan jabatan sebagai pejabat atau pegawai negara adalah untuk menghindari adanya konflik kepentingan sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 5 UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara *junctis* Pasal 387 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta Pasal 1 butir 14 dan Pasal 43 ayat (1) UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Oleh karenanya ketentuan Pasal 7 UU 8/2015 yang mengatur tentang kewajiban mundur atau berhenti bagi pejabat atau pegawai publik yang mencalonkan diri dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah harus dipahami sebagai bagian dari satu rangkaian penegakan norma dan harmonisasi peraturan perundang-undangan mengenai tatakelola pemerintahan yang baik dan bersih;
13. Bahwa mengingat anggota DPR dan DPD adalah pejabat negara, sedangkan anggota DPRD adalah bagian dari unsur pemerintahan daerah, maka sudah seharusnya tetap harus ada ketentuan normatif yang konstitusional bagi mereka yang akan mencalonkan diri dalam pemilihan kepala dan wakil kepala daerah karena hak mereka untuk mencalonkan diri dalam pemilihan di daerah merupakan hak yang tidak boleh diabaikan. Penghapusan norma pasal yang diujikan karenanya justru akan melanggengkan situasi ketidaksamaan di hadapan hukum yang bertentangan dengan Konstitusi;

14. Bahwa meskipun seolah Pemohon diuntungkan dengan berlakunya ketentuan dalam “huruf s” *a quo* tentang anggota DPR, DPD dan DPRD yang hanya memberitahukan pencalonannya kepada Pimpinan DPR, DPD atau DPRD, namun potensi kerugian yang ditanggung Pemohon adalah cukup besar, mengingat sewaktu-waktu dapat saja Pemohon diganti antar waktu atau di-PAW oleh Partai Golkar tempat Pemohon dicalonkan dari keanggotaan DPRD, sehingga jika hal tersebut terjadi, tentu saja norma aturan atau pasal yang diuji berpotensi merugikan Pemohon, karena pemberlakuannya yang mengistimewakan calon dengan kedudukan tertentu, dalam hal ini kedudukan sebagai anggota legislatif, *in casu* anggota DPR, DPD dan DPRD;
15. Bahwa untuk tetap memberikan kepastian hukum bagi anggota DPR, DPD, atau DPRD yang akan mencalonkan diri dalam pemilihan kepala daerah serta memperhatikan aspek ketentuan normatif tentang adanya konflik kepentingan dalam beberapa Undang-Undang yang telah disebut di atas, maka konstitusionalitas pasal yang diujikan harus dinyatakan bersyarat (*conditionally unconstitutional*) untuk tetap menjaga agar tidak adanya perlakuan yang berbeda bagi siapapun, dalam hal ini bagi seluruh aparat, pejabat, atau pegawai negara;
16. Bahwa oleh karena anggota DPR dan DPD adalah Pejabat Negara, sedangkan anggota DPRD adalah bagian dari unsur Pemerintahan Daerah maka sudah seharusnya perlakuan yang setara dan sederajat bagi mereka adalah diberlakukan ketentuan yang sama bagi pejabat BUMN/BUMD sebagaimana diatur di dalam Pasal 7 huruf u dalam Undang-Undang yang diuji, yakni berhenti dari jabatannya sebagai anggota DPR, DPD, atau DPRD sejak ditetapkan sebagai calon.
17. Bahwa seandainya pun dikatakan bahwa anggota DPR, DPD, dan DPRD berbeda dengan anggota TNI, Polri, atau pejabat BUMN/BUMD karena yang pertama merupakan pejabat atau penyelenggara negara yang dipilih secara langsung oleh rakyat (*elected*), sedangkan yang kelompok terakhir merupakan jabatan atau posisi yang berasal dari penunjukan (*appointed*),

hal tersebut tidak menghilangkan substansi persamaan kedua jenis kelompok tersebut dalam hal sama-sama sebagai Pejabat Negara atau setidaknya sebagai penyelenggara negara sebagaimana dimaksud dalam UU Aparatur Sipil Negara dan UU Pemerintahan Daerah, serta sama-sama pula dibiayai oleh Negara. Bahkan seharusnya anggota DPR, DPD, atau DPRD mempertimbangkan hasil Pemilihan Umum yang telah menempatkan mereka sebagai Pejabat Negara atau Penyelenggara Pemerintahan Daerah di mana mereka telah mendapatkan mandat rakyat sebagai wakil rakyat dan penyuara kepentingan rakyat di daerah pemilihannya masing-masing. Selain itu, Pasal 122 huruf c dan huruf d UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara telah menempatkan anggota DPR dan DPD sebagai Pejabat Negara, setara secara hukum dengan posisi Presiden, Wakil Presiden, Menteri, Ketua Mahkamah Agung, Ketua Mahkamah Konstitusi, Ketua Lembaga Negara lainnya, Gubernur, Bupati, atau Walikota;

18. Bahwa berdasarkan beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang aparatur negara di atas, tersimpan sebuah paradigma atau idealisme tentang adanya keharusan untuk memilih posisi tertentu dalam jabatan politik. Setiap orang berhak untuk memilih dan berpartisipasi dalam bidang pemerintahan tanpa terkecuali sebagaimana diamanatkan oleh Konstitusi [vide Pasal 28D ayat (3) UUD 1945], akan tetapi setelah memilih dan mendapatkan posisi publik tersebut, seseorang tidak boleh dengan mudah berpindah-pindah posisi sebelum menuntaskan amanah dengan baik, apalagi telah menikmati fasilitas yang diberikan negara melalui APBN/APBD. Idealisme peraturan perundang-undangan ini merupakan bagian dari konsep besar untuk membangun dan melahirkan kader-kader pemimpin negara yang berpengalaman, bertanggungjawab, berdedikasi, dan fokus pada posisi yang sudah dicapai. Artinya seseorang harus dapat memilih, *in casu*, apakah mau berkarir politik di dalam lembaga eksekutif atau legislatif, tidak boleh bersikap oportunitis seperti yang dapat terjadi dengan adanya ketentuan pasal yang diujikan, yakni



seorang anggota DPR, DPD, atau DPRD dapat mencalonkan diri menjadi kepala atau wakil kepala daerah sembari tetap menjadi anggota. Jika tidak terpilih, maka kemudian masih ada harapan untuk tetap kembali duduk lagi menjadi anggota dewan;

Berdasarkan argumentasi Pemohon di atas, maka tindakan pengunduran diri seorang anggota DPR, DPD, atau DPRD yang merupakan pejabat negara atau penyelenggara pemerintahan daerah yang terpilih secara langsung oleh rakyat (*officially elected*) dalam Pemilu sejak ditetapkan sebagai calon dalam pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, atau walikota dan wakil walikota adalah perbuatan hukum yang berdasar dan sesuai dengan amanat Konstitusi;

19. Oleh karenanya, beralasan hukum Pemohon untuk memohon kepada Mahkamah untuk menyatakan ketentuan Pasal 7 huruf s UU 8/2015 **bertentangan dengan UUD 1945** dan dinyatakan **tidak berlaku sepanjang tidak dimaknai** *“memberitahukan pengunduran diri karena pencalonannya sebagai Gubernur, Wakil Gubernur Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sejak ditetapkan sebagai calon”*.

Berdasarkan argumentasi dan alasan-alasan yang dikemukakan di atas, Pemohon meminta dengan segala hormat kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi, kiranya berkenan untuk mengabulkan permohonan ini untuk seluruhnya.

#### **IV. Permohonan Prioritas Pemeriksaan dan Diputus Sebelum Dimulainya Tahapan Pendaftaran Bakal Pasangan Calon dalam Pemilukada Serentak Tahun 2015**

1. Bahwa tujuan Pemohon mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang ini, adalah agar Pemohon dapat ikut serta dalam Pemilukada di Kabupaten Gowa Tahun 2015 secara Serentak;

2. Bahwa untuk pelaksanaan Pemilukada serentak tahap pertama bulan Desember 2015, KPU telah menetapkan tahapan pendaftaran pasangan calon pada awal bulan Juni 2015;
3. Bahwa agar supaya hak konstitusional Pemohon dan juga sebagai warga negara Indonesia lainnya yang juga terhalang pencalonannya dengan berlakunya norma dalam pasal yang dimohonkan pengujian dalam permohonan ini tidak hilang, maka beralasan menurut hukum bagi Pemohon untuk dengan segala kerendahan hati memohon kepada Ketua Mahkamah Konstitusi agar berkenan memberikan proiritas dalam pemeriksaan perkara *a quo*, dan dapat menjatuhkan putusan sebelum dimulainya tahapan pendaftaran bakal pasangan calon dalam Pemilukada serentak tahun 2015, yakni sebelum awal bulan Mei 2015 atau pada akhir bulan April 2015;

Berdasarkan keseluruhan argumen dan alasan-alasan yang dikemukakan di atas, Pemohon memohon dengan segala hormat kepada Majelis Hakim Konstitusi, dengan segala kebijaksanaan dan kearifannya, kiranya berkenan untuk memprioritaskan pemeriksaan perkara ini dan menjatuhkan putusan sebelum dimulainya tahapan Pemilukada serentak tahun 2015, khususnya Pemilukada di Kabupaten Gowa.

## **V. PETITUM**

Bahwa dari seluruh dalil-dalil yang diuraikan di atas dan bukti-bukti terlampir, dengan ini Pemohon mohon kepada Mahkamah Konstitusi untuk kiranya berkenan menjatuhkan putusan dengan amar sebagai berikut:

### **Dalam Permohonan Prioritas**

- Mengabulkan permohonan Pemohon untuk memprioritaskan pemeriksaan perkara *a quo*, dan menjatuhkan putusan sebelum dimulainya tahapan pendaftaran bakal pasangan calon dalam Pemilukada serentak tahun 2015.

### **Dalam Pokok Permohonan**

1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya;

2. Menyatakan 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5678) beserta Penjelasannya, bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Menyatakan 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5678) beserta Penjelasannya, tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya;
4. Menyatakan Pasal 7 huruf s 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5678), bertentangan dengan UUD 1945 dan dinyatakan tidak berlaku sepanjang tidak dimaknai *“memberitahukan pengunduran diri karena pencalonannya sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sejak ditetapkan sebagai calon”*;

5. 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 telah mengajukan bukti-bukti tertulis yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-7, yang telah disahkan dalam persidangan tanggal 31 Maret 2015, sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk atas nama Adnan Purichta Ichsan;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Kartu NPWP atas nama Adnan Purichta Ichsan;
3. Bukti P-3 : Fotokopi 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;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 161.73-3640 Tahun 2014 tentang Pengangkatan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Masa Jabatan Tahun 2014-2019;
5. Bukti P-5 : 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;
6. Bukti P-6 : Fotokopi Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.73-438 Tahun 2010 tentang Pengesahan Pemberhentian Bupati Gowa dan Pengesahan Pengangkatan Bupati Gowa Provinsi Sulawesi Selatan;
7. Bukti P-7 : Fotokopi Akta Kelahiran Nomor 329/IST/LW/CS/1997 atas nama Adnan Purichta Ichsan;

Selain itu, Pemohon pada persidangan tanggal 21 Mei 2015, mengajukan empat orang ahli yaitu **Prof. H.A.S. Natabaya, S.H., LL.M., Dr. Harjono, S.H., MCL, Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., dan Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H.**, yang telah memberikan keterangan lisan di bawah sumpah dalam persidangan tersebut dan telah pula menyampaikan keterangan tertulis, pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

**1. Prof. H.A.S. Natabaya, S.H., LL.M.**

- Ketentuan Pasal 7 huruf r mempersempit ruang untuk melakukan pencalonan kepada Pemohon.
- Dari dasar teori hukum tata negara atau *constitutional theory*, ada satu buku yang paling terkenal dan itu menjadi rujukan di dalam mempelajarinya yaitu buku Carl Schmitt, mengenai *verfassung der* dan sudah diterjemahkan dalam buku *constitutional theory*.
- Carl Schmitt menguraikan mengenai *consequences of the political principle of democracy*. Salah satu permasalahan dalam negara yang berbentuk demokrasi adalah adanya *equality before the law* yang mengakibatkan adanya *equality political status*. Carl Schmitt mengatakan bahwa *Equal to participants of all state citizen in election and votes as they affect the entire state is an equal electoral and voting rights*. Adanya sesuatu di dalam persamaan hukum, maka harus ada *equality political status* dan banyak lagi sebenarnya, juga di dalam masalah tentara, di dalam pajak, semua warga negara itu dipersamakan, tidak ada yang tidak bayar pajak, jadi di dalam hal ini. Sehingga secara teoritis ketentuan Pasal 7 huruf r adalah sesuatu hal yang keliru dan bertentangan dengan teori.
- Di dalam Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 1 ayat (2) menyatakan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar 1945”. Ayat (3) menyatakan, “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Dibandingkan dengan Pasal 1 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan, “Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk negara kesatuan dan republik”

- Arti negara hukum yang demokratis menurut Prof. Joko di UI merupakan suatu terjemahan yang keliru. Terjemahan yang benar untuk *democratic rechtstaete* adalah negara hukum yang berbentuk demokrasi. Jadi negara yang berbentuk hukum dilandasi dengan negara hukum. Oleh karena itu, sebagai konsekuensi logis daripada ketentuan ini maka diaturlah dalam Pasal 27 yang mengatakan, “*Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan...*”. Sepanjang dia berketentuan-ketentuan yang tidak menghilangkan haknya, maka itu adalah sesuatu hal yangengebiri hak asasi warga negara itu.
- Kita sudah juga menandatangani mengenai konvensi, mengenai PBB, mengenai HAM. Ia mengatur juga hal-hal tersebut, jadi ketentuan mengenai Undang-Undang yang mengatur masalah ini adalah sesuatu hal yang keliru besar. Tidak boleh kita membatasi, apalagi Mahkamah Konstitusi dari tahun 2004 sudah memutuskan bahwa dalam pemilihan itu ada *right to be candidate and right to vote*. Kita tidak dapat menghalangi. Kalau hal-hal yang dikhawatirkan, itu bukan masalah berkaitan dengan itu, tetapi adalah masalah sistem pengawasannya. Istilah petahana dalam Undang-Undang ini adalah istilah yang keliru. Petahana adalah orang yang mau mencalonkan kembali, tetapi di sini, kalau petahana tidak ikut mencalonkan lagi, hal tersebut tidak ada persoalan;
- Pengaturan Penjelasan Pasal 7 huruf r yang mencabut hak pilih dan hak untuk dipilih siapa saja yang ada hubungan sebagaimana Penjelasan Pasal 7 huruf r tanpa adanya proses peradilan adalah suatu pasal yang menghalang-halangi hak orang lain untuk menjadi kandidat hanya karena didasarkan pada hubungan dengan petahana. Bahwa seseorang menjadi kandidat, bukan karena adanya hubungan itu. Umpamanya George Bush, dia menjadi Presiden bukan karena Walker Bush Presiden. Ibu Megawati tidak menjadi Presiden walaupun dia anak Pak Karno. Jadi itu sesuatu hal yang lumrah. Kalau kita mau mengadakan bahwasanya ini nanti menyalahgunakan kewenangan kalau petahana dalam arti ini masih menjadi pejabat, tentu cara-caranya itu ada aturan-aturan, apa lagi dengan

sistem keterbukaan sekarang ini segala macam ketentuan-ketentuan tentu itu yang kita lakukan, bukan menghilangkan hak orang yang dijamin oleh konstitusi;

- Bahwa dari sisi teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3), penjelasan pasal tidak boleh membuat norma baru. Norma harus ada di dalam pasal. Ahli melihat Undang-Undang ini adalah eks Perpu yang pembuatannya tidak seperti membuat Undang-Undang biasa. Pasti cepat dan segala macam. DPR pun juga diberi waktu bahwa dia harus memberi, menyatakan pendapat, ditolak atau tidak ditolaknya. Sehingga menurut ahli kalau ada keliru sedikit, ada keliru banyak, ini tidak wajar. Memang Undang-Undang ini dari dulu sudah menjadi persoalan;
- Bahwa penjelasan tidak dapat membuat norma baru. Selanjutnya dalam peraturan perundang-undangan, proses itu harus mengikutkan publik. Jadi karena proses dari Perpu ini menjadi Undang-Undang tidak banyak diketahui publik akibatnya ini dan kita yang menanggung;
- Terkait dengan Pasal 7 huruf s menurut ahli merupakan pengaturan yang diskriminasi. Kalau anggota DPRD hanya melapor, kalau yang lain harus berhenti, padahal semuanya warga negara, *equality before the law, equality of political states*. Tetapi kalau dilihat dari Pemohonnya, dia tidak memiliki kerugian. Sedangkan karena ini umum yang ditanyakan, memang ini suatu hal yang bertentangan. Berikanlah hak orang itu sama bagi yang memang sama, berikanlah yang lain kalau memang itu lain. Kalau tidak salah itu putusan tahun 2004;
- Terhadap prinsip yang menyatakan hak asasi itu dapat dibatasi dengan Undang-Undang tidak dapat hanya dibaca demikian. Bahwa dibatasi itu bentuknya peraturannya itu harus Undang-Undang, tetapi yang isinya apa? yang bertentangan dengan ketertiban, bertentangan dengan moral. Tidak berarti seenaknya, artinya tidak boleh diatur dengan Peraturan Pemerintah, tidak boleh dengan Keppres, tetapi ada alasan. Undang-Undang pun harus yang ini alasannya.

## 2. Dr. Harjono, S.H., MCL.

- Ahli menggunakan bahan hukum untuk pengujiannya adalah Undang-Undang Dasar 1945, pembukaannya itu ada yang kalimat bunyinya begini, “Maka disusunlah kemerdekaan bangsa Indonesia itu dalam satu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang berbentuk dalam satu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat.” Jadi, pembukaannya memang sudah mewanti-wanti kalau akan menyusun Undang-Undang Dasar 1945 pasti harus berdasarkan kedaulatan rakyat. Pasal 1 ayat (2).
- Pasal 18 ayat (4) persoalan pemilihan kepala daerah, Pasal 27 ayat (1) bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam bidang hukum dan pemerintahan, wajib menjunjung tinggi, dan sebagainya. Pasal 28D ayat (3), “*Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan*”. Pasal 28I, “*Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun*”. Apa punnya ini yang menjadi satu garis bawah, berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif.
- Di samping itu, kita sudah mensahkan *International Convention On Civil and Political Right* yang disahkan PBB pada tahun 1966, kemudian diratifikasi dengan Undang-Undang 12 Tahun 2005. Salah satu artikel yang berkaitan dengan ini adalah artikel 2 ayat (1) yang menyatakan, “*Each state,*” kalau kita sudah jadi partai sudah termasuk dalam pengertian *each state*, “*Undertakes to respect*”, kita punya kewajiban, “*To ensure to all individual within its territory and subject to its jurisdiction the rights to recognized in the present covenant without discrimination of any kind.*” Any kind-nya ini kemudian diuraikan. Kalau dalam pasal Undang-Undang Dasar Tahun 1945 kita apa pun juga, tapi di sini diuraikan. “*Such as race, colour, sex, language, religion, political, or other opinion, national or social origin, property,*” lalu yang terakhir, “*Birth and other status*”. Jadi, kelahiran disebut secara ekspresif di sini.



- Dalam Pasal 26-nya, “*All persons are equal before the law and are entitled without any discrimination and to equal protection of the law in this respect*”. Pasal ini menurut pakar HAM memberikan hak otonom *equalities* dan melarang diskriminasi. Hak otonom *equalities* langsung berkaitan dengan persoalan tiap-tiap warga negaranya, tidak harus lewat hukumnya dulu, tetapi langsung memberikan *directly* kepada setiap warga negara.
- Pasal 25-nya, “*The equal protection in public life of every citizen without any distinctions in article 1 and without unreasonable restriction*”. Merupakan ketentuan yang mengatur mengenai hak-hak *political* dan *civil rights*. Padahal kalau kita bicara tentang hak memilih dan dipilih itu bagian di ICCPR. Meskipun demikian karena nanti di dalam penegakkannya akan berbeda maka *International Covenant on Economic, Social, and Culture Rights* pun juga memberi jaminan seperti itu. Padahal biasanya hak-hak itu adalah sifatnya negara mengusahakan, tetapi di dalam posisi mengusahakan pun juga kalau kita lihat dalam artikel 2 ayat (2), “*The States Parties to the present Covenant undertake to guarantee that the rights enunciated in the present Covenant will be exercised without discrimination of any kind as to race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status*”. Disebut lagi kemudian di situ ada kata *birth and other status*.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 juga memperkuat bagaimana hak-hak mengenai *political rights* tidak boleh dilanggar. Yang harus kita perhatikan juga Pasal 7 dari ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 menyatakan, “*Ketentuan hukum internasional yang diterima Negara Republik Indonesia yang menyangkut hak asasi manusia menjadi hukum nasional*”. Itu barangkali yang tidak sering kita perhatikan bahwa pengakuan kalau itu sudah menjadi masuk hukum nasional, ICCPR juga sudah diratifikasi, disahkan, maka oleh ketentuan Pasal 7 ayat (2) tidak dapat dibedakan lagi bahwa itu adalah sudah menjadi hukum nasional.
- Perkara *a quo* adalah perkara pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Bahan hukum yang ahli sampaikan pada urutan

pertama merupakan bahan hukum utamanya karena berdasarkan dari Undang-Undang Dasar 1945. Namun demikian, ahli juga menyertakan bahan hukum yang lain, *International Covenant Civil and Political Rights* dan *juga untuk Social Economic Rights*. Kedua *covenant* tersebut sebagai bagian dari perjanjian internasional telah disahkan oleh pemerintah Indonesia.

- Ahli akan membahas Pasal 7 huruf r beserta penjelasannya yang didalihkan Pemohon bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Maksud dari pasal *a quo* dihubungkan dengan penjelasannya adalah mereka yang disebut dalam Penjelasan Pasal 7 huruf r tidak dapat menjadi calon kepala daerah karena memiliki kepentingan dengan petahana, yaitu ibu, ayah, dan lain sebagainya. Ketentuan ini memang tidak menyebutkan dasar apa saja yang dilarang untuk diskriminasi seseorang itu yang ada pada Undang-Undang Dasar 1945. Dengan menggunakan kata dasar apa pun Pasal 28I tadi meskipun setiap hal yang dapat menyebabkan terdiskriminasinya seseorang harus lah dilarang kalau kita konsekuen pada Pasal 28I.
- Dalam kaitannya dengan jaminan seorang warga negara untuk ikut dalam pemerintahan sebagaimana disebut Pasal 27 dan Pasal 28D tentunya tidak termasuk sebagai pertentangan dengan kedua pasal tersebut, kalau seseorang hanya ijasah SMA, sebagai contoh menggugat ke MK atas dasar 28I karena dia tolak untuk menjadi Hakim Mahkamah Konstitusi, tentunya tidak meng-cover itu meskipun perkataannya adalah diskriminasi atas dasar apapun, tapi yang ahli contohkan ini adalah alasannya.
- Apa yang ahli sampaikan adalah sebuah contoh bahwa meskipun digunakan kata dasar “apapun” tidak berarti bahwa adanya perbedaan perlakuan selalu bertentangan dengan Pasal 28I. Dalam kasus *a quo* apakah Penjelasan Pasal 7 huruf r dapat disamakan dengan hipotesis yang ahli sampaikan tadi? Untuk menjawab hal tersebut perlu dikaji, dasar apa yang menjadi larangan yang terdapat dalam penjelasan Pasal 7 huruf r tersebut?

- Undang-Undang Dasar 1945 tidak memberikan rincian diskriminasi apa. Hak asasi manusia mempunyai tiga segi universal, oleh karenanya secara internasional dapat dirumuskan dalam HAM yang kemudian diterima oleh banyak negara di dunia tanpa dasar unsur paksaan, artinya dapat menerima karena universalitasnya.
- Konvensi atau *Covenant* HAM semakin banyak negara meratifikasi hal demikian menjadi bukti bahwa HAM secara universal diterima. Pasal 39 sudah menyatakan ketentuan hukum internasional menjadi hukum nasional kalau itu sudah diterima. *Covenant Civil Right* dan ekonomi telah diterima banyak negara Indonesia dan mengesahkan perjanjian tersebut. Sebagai bahan hukum yang dijadikan dasar untuk menafsir hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar 1945, *covenant* tersebut memiliki dasar sosiologis karena banyak negara sudah menerimanya, dan diterima secara universal, dan memiliki dasar legalitas karena kita sudah mengesahkan.
- Larangan yang dimuat dalam Penjelasan Pasal 7 huruf r pada intinya adalah melarang calon yang mempunyai hubungan darah langsung maupun perkawinan. Hubungan tersebut pada intinya berkaitan dengan kelahiran, yaitu dilahirkan oleh ibu dan berayah kepada siapa? Seseorang tidak mempunyai pilihan untuk dilahirkan oleh ibu siapa, demikian juga untuk memilih ayahnya, demikian pula seseorang tidak dapat untuk dapat menentukan sendiri siapa yang dikehendaki untuk jadi iparnya karena hal ini tergantung pada siapa yang menjadi isteri atau suami saudaranya. Ikatan saudara ipar disebabkan kelahiran, yaitu bersaudara dengan suami atau isteri iparnya. Suku bangsa, warna kulit jelas, jenis kelamin sama halnya akan tergantung kepada kelahiran seseorang.
- Pasal 2 ayat (1) *covenant* tadi menyebutkan, "*Birth or other status*" dilarang untuk digunakan dasar diskriminasi. Kalau kemudian Undang-Undang Dasar Tahun 1945 melarang diskriminasi dengan dasar apapun sudah sewajarnya, diskriminasi karena kelahiran pun sebetulnya tidak boleh. Dari larangan pada Penjelasan Pasal 7 huruf r adalah adanya konflik kepentingan, persoalan yang harus dijawab adalah konflik kepentingan yang

bagaimana yang dilarang oleh aturan ini? Pemilihan umum adalah hak rakyat dalam negara demokrasi dan dalam demokrasi setiap orang dijamin bebas untuk menentukan dirinya sendiri.

- Ahli akan mensimulasikan pelaksanaan Pasal 7 huruf r ini. Tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana, adapun yang dimaksud dengan petahana, Undang-Undang ini tidak memberikan definisi. Secara etologis kata petahana sudah ada dalam bahasa Indonesia sebagai padanan dari kata asing *incumbent*, jabatan politik dan kembali dicalonkan diri untuk periode berikutnya, tadi ada persoalan petahana itu yang dimaksud yang manakah? Apakah kalau dia akan lanjut itu kemudian dia disebut petahana? Ahli dapatkan ini bahwa kalau dia akan melanjutkan pada periode berikutnya itu nanti dapat dilihat di dalam internet [www.balaibahasa.com](http://www.balaibahasa.com). Dengan demikian ketentuan Pasal 7 huruf r tersebut maknanya adalah calon kepala daerah tidak boleh mempunyai konflik kepentingan dengan kepala daerah yang sedang memegang jabatan politik dan kembali mencalonkan dirinya pada periode berikutnya, kalau itu dimaksud bahwa dia harus mencalonkan lagi.
- Apabila dikaitkan dengan penjelasan pasal tersebut maka mereka yang tidak mempunyai konflik kepentingan tersebut adalah yang tadi memiliki hubungan darah, ikatan perkawinan, dan sebagainya. Kita ambil contoh, A seorang kepala daerah baru saja menjabat jabatan pertama, dia disebut petahana karena akan mencalonkan untuk masa jabatan kedua. Karena A mencalonkan kembali atau petahana maka menurut ketentuan pasal tersebut dan penjelasannya itu mertua dan lain sebagainya dari A dilarang untuk mencalonkan kepala daerah, kalau salah satu yang dilarang tersebut mencalonkan kepala daerah memang menimbulkan konflik kepentingan karena masing-masing pasti menjadi ingin memenangi. Jadi kalau ada petahana ingin mencalonkan kembali, lalu ada yang disebut tadi ingin mencalonkan kembali. Memang ada konflik kepentingan karena masing-masing ingin terpilih. Persoalannya kalau itu dilarang di Undang-Undang, Undang-Undang ini melarang supaya tidak ada keluarga pecah ataukah

melarang hak demokrasi seseorang? Sebetulnya apa yang dilarang oleh Undang-Undang ini?

- Ahli masa jabatan pertama, lalu ingin masa jabatan kedua, lalu katakan saja ipar ahli itu tidak boleh. Rasionalitasnya apa kok tidak boleh? Apakah Undang-Undang ini dimaksud supaya keluarga itu tidak pecah? Jadi calonnya satu saja, apa itu yang dimaksud? Ini tidak jelas apa yang ingin dicapai oleh Undang-Undang ini.
- Kemungkinan lain pembuat Undang-Undang bermaksud menyamakan arti petahana dengan *incumbent* dalam bahasa Inggris. Dalam situs [www.oxforddictionaries.com](http://www.oxforddictionaries.com), *definition English incumbent* sebagai (*noun*) *the holder of the office or post*. Dari contoh kalimatnya, *the present incumbent will soon be retiring*. Ini tidak dikaitkan dengan mencalonkan kembali kalau yang ada di *oxford* ini. Yaitu yang masih menjabat saja. Kalau yang masih menjabat pun kemudian ahli masih menjabat, katakan saja jabatan terakhir ahli, lalu saudara atau siapa pun saja dari keluarga ahli tidak boleh juga. Ini bedanya dengan yang penafsiran kedua.
- Pertanyaannya apakah memang benar selalu terdapat konflik kepentingan antara petahana dengan mereka yang disebut Pasal 7 huruf r tadi? Apakah ahli yang mempunyai jabatan terakhir tadi karena belum habis masa jabatannya kemudian ada yang mencalonkan. Itu ada konflik kepentingan kalau sampai dilarang. Sebetulnya yang ada adalah persamaan kepentingan, sama-sama ingin menggolkan keluarganya untuk menjadi kepala daerah, tidak ada konflik kepentingan di situ.
- Jadi apa yang dimaksud konflik kepentingan, tidak jelas di sini. Kalau itu ditafsirkan bahwa petahana akan mencalonkan kembali kemudian dilarang. Rasiologis pelarangan itu apa? Apakah kemudian pelarangan tadi ahli katakan ini dilarang. Supaya apa? Supaya keluarganya tidak pecah, harus satu saja calonnya dari keluarga itu. Itu kalau petahana dipahami sebagai mereka yang akan mencalonkan kembali. Tetapi kalau petahana kemudian itu dia tidak mencalonkan kembali, lalu yang terjadi sebetulnya bukan konflik

kepentingan, kepentingannya sama-sama supaya masih ada dari keluarga itu yang sukses untuk menjadi kepala daerah.

- Adanya praktik bahwa petahana kepala daerah membantu kerabat dekat yang memenangkan Pemilukada dengan cara curang, haruslah disikapi dengan tegasnya penegakkan hukum terhadap pelanggar Pemilukada dan ancaman sanksi yang lebih berat, serta dalam proses delik Pemilu meskipun Pemilunya sudah selesai haruslah bisa dilanjutkan. Persoalan antara hak politik sebagai pemilih dan kemudian memberi aturan.
- Ahli menemukan sebuah tamsil begini, “ada sepatu yang ukurannya kurang besar, lalu jangan kakinya yang dipotong kemudian supaya masuk di sepatu itu, tetapi carilah sepatu yang lebih besar”. Kaki ini yang ahli umpamakan sebagai hak politiknya dia, ada hak politik dia yang dijaga, lalu ada persoalan-persoalan di dalam pelaksanaannya maka jangan hak politiknya yang dikurangi. Persoalan pelaksanaannya/aturannya itu yang harus disesuaikan. Ini mana yang harus dipertahankan, mana yang harus dikorbankan tidak jelas di sini. Inilah hal-hal yang ahli katakan bahwa ketentuan Undang-Undang ini menurut ahli tidak jelas dan kemudian tidak ada dasar hukumnya sekali lagi dan yang lain adalah itu hak politik yang tidak dapat dikurangi.
- Dalam Pemilukada itu sebetulnya ada tiga hak demokrasi yang terlibat di dalamnya. *The right to vote, the right to be candidate, dan the right to purpose candidate.* *The right to vote* ini dibuka, semua boleh memilih, tetapi kalau kandidatnya hanya dibatasi satu saja apa artinya demokrasi itu? Ini persoalan mengenai hubungan antara *the right to vote and the right to be candidate*. Dibuka, tetapi hak yang mengusulkan menjadi boleh menjadi kandidat itu tidak terbatas.
- Masa Orde Baru dulu kan begitu, pemilihan kepala daerah itu DPRD milih dulu siapa pun juga di boleh, lalu dibawa ke Menteri Dalam Negeri, dari Menteri Dalam Negeri ditelurkan hanya 2. Ini tidak hanya *the right to be candidate tetapi the right to purpose candidatenya* juga seimbang. Jadi 3 hal ini harus seimbang.

- Dalam hal ini ahli kira Mahkamah Konstitusi sudah mempunyai rujukan putusan-putusannya, dimana putusan-putusan itu adalah membuka lebar-lebar seperti partisipasi itu. Dulu yang boleh mencalonkan kepala daerah itu hanya partai politik tetapi oleh Mahkamah Konstitusi dibuka calon independen. Kemudian ada persoalan-persoalan dulu yang sudah menjalani hukuman tidak boleh, dibuka lagi, sudah diberi batas. Jadi, artinya apa? Yang kita lihat di sini adalah memberi ruang yang besar, yang luas kepada bagaimana seseorang itu memanifestasikan haknya?
- Tetapi sebagaimana ketentuan ini, ahli kira banyak hal yang kemudian dilanggar, terutama persoalan diskriminasi karena berangkat dari kepentingan dan alasan kepentingan ini tidak jelas, kepentingan siapa yang dilindungi? Kalau dua hal pengertian petahana itu dihubungkan, masing-masing ada persoalan.
- Persoalan pertama, sebetulnya yang dilindungi Undang-Undang-nya siapa? Keluarga. Karena jangan banyak-banyak dari keluarga itu maju, nanti dia masalahnya, kepentingannya saling bertrubrukan.
- Apa yang dilindungi? Kalau yang kedua tadi, sebetulnya tidak ada kepentingan yang bertubrukan. Yang ada adalah kepentingan untuk sama-sama menyukseskan salah satu dari anggota keluarga mereka.
- Di samping secara esensi bertentangan karena masalah *birth* menjadikan satu diskriminasi. Yang kedua adalah kepentingan karena adanya konflik kepentingan ini tidak jelas, apa yang dimaksud konflik kepentingan.

### 3. Prof. Dr. Saldi Isra, S.H.

Salah satu isu pokok yang diuji/dipersoalkan konstitusionalitasnya 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 UU 8/2015. 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 konstitusional 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 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 UU 8/2015;

Sebagaimana kita ketahui, berbagai bentuk pembatasan atau restriksi bagi petahana dalam UU 8/2015 bukanlah sesuatu yang baru atau pertama kali diintroduksi ke dalam undang-undang. Jauh hari sebelum ini, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan 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 jabatannya" (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 uncertainty*) 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 mencalonkan 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 jajarannya; 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 di alamatkan 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 pertanggungjawaban 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 1845, melalui Putusan Nomor 011-017/PUU-1/2003 terkait larangan menjadi anggota DPR, DPD dan DPD bagi bekas anggota PKI, 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 formulasi 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), ahli 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 dalam Pilkada, pembentuk Undang-Undang seperti ini 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 kuasaan 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;

#### 4. Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H.

1. Setelah terjadinya perubahan atau amendemen terhadap UUD 1945, 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 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. Norma hukum *a quo* yang selanjutnya menjadi argumentasi ahli 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 Penjelasannya serta Pasal 7 huruf s UU 8/2015. 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 ahli 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 perbedaan 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 ahli 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, Pasal 5 ayat (1), Pasal 15, dan 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 wakilwakil 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*, 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 ahli. 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 ahli, 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 ahli dengan adanya perbedaan 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 mempersoalkan 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 UU 8/2015, menurut pandangan ahli 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 iahapan 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 UU 8/2015 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 Pemilukada yang demokratis. Padahal, untuk menuju sebuah proses Pemilukada yang demokratis telah dibuat dan ditetapkan sejumlah pengaturan yang memungkinkan proses berjalan sesuai dengan asas umum Pemilu/Pemilukada yang demokratis. Bagi ahli, 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 Presiden telah menyampaikan keterangan dalam persidangan tanggal 22 April 2015 dan tanggal 21 Mei 2015, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

**Keterangan Presiden dalam persidangan tanggal 22 April 2015**

- Pokok permohonan dari Pemohon adalah adanya diskriminasi yang dimunculkan dalam norma pada Pasal 7 huruf r dan Pasal 7 huruf s UU 8/2015.



- Mengenai *legal standing* Pemohon, Pemerintah menyerahkan kepada Mahkamah untuk menilai apakah memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam Pasal 51 atau tidak.
- 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 kita 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. Tentu

saja hal ini 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 UU 8/2015 tidak diberikan ketentuan umum tentang apa yang dimaksud dengan petahana. Original inten atau maksud asli dari pembentuk Undang-Undang bahwa 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.
- Dilihat 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 dalam jangka waktu enam bulan setelah dilantik. Ini dalam rangka untuk menjaga agar birokrasi tetap terjaga.
  - 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 Pemerintah 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 UU 8/2015 agar kontestasi politik berjalan secara *equal*. Agar dapat 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, sistem pengawasan BPKP sudah bisa berjalan dengan baik, pembatasan-pembatasan terhadap hak-hak politik ini 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 UU 8/2015 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*.
- Kemudian terhadap ketentuan Pasal 7 huruf s UU 8/2015, Pemerintah menyampaikan mengapa pertimbangannya dilakukan perbedaan antara PNS, TNI, POLRI, dan pegawai di BMUN, BUMD dengan anggota DPR, DPD, dan DPRD.

- Pertimbangan yang pertama untuk jabatan-jabatan di PNS, TNI, POLRI, BUMN, dan BUMD tidak ada jangka waktunya, tidak ada ditulis secara eksplisit masa jabatan PNS itu berapa tahun, TNI, POLRI itu berapa tahun, tetapi untuk masa jabatan DPR, DPD, dan DPRD adalah lima tahun. Pemerintah menghormati masa jabatan yang sudah dirumuskan secara normatif di dalam Undang-Undang.
- Kedua, sifat pekerjaan DPR, DPD, dan DPRD adalah kolektif kolegial, sehingga ketika ditinggal oleh salah satu anggotanya, sistem besarnya tidak terganggu. Hal ini berbeda dengan posisi PNS, TNI, dan POLRI yang jabatannya terikat dengan pelaksanaan jabatan dan tugas secara individual apabila ditinggal pasti untuk sementara waktu akan terjadi persoalan di dalam institusinya.
- Dalam aspek kesetaraan dan keadilan memang kita perlu mempertimbangkan agar aspek *fairness* antara PNS, TNI, POLRI, dengan anggota DPR, DPD, dan DPRD dapat berjalan sebagaimana yang seharusnya *equality*-nya dapat terwujud.
- Oleh karena itu, Pemerintah mohon Mahkamah Konstitusi dapat mempertimbangkan kembali apakah norma ini sudah sesuai dengan konstitusi ataukah konstitusional bersyarat.

**Keterangan Presiden dalam persidangan tanggal 21 Mei 2015**

- Pemerintah tidak akan membacakan pokok permohonannya karena dianggap sudah diketahui oleh para Pemohon dan sudah dipelajari secara seksama juga oleh Pemerintah.
- Terkait dengan kedudukan hukum, Pemerintah juga tidak akan menguraikan secara lebih detail tentang terkait dengan kedudukan hukum para Pemohon. Kedudukan atau perhatian Pemerintah terkait dengan kedudukan hukum para Pemohon, diserahkan kepada Mahkamah untuk menilai dan mempertimbangkannya.
- Bahwa hal-hal yang sudah disampaikan pada persidangan terdahulu menjadi satu-kesatuan dengan keterangan yang disampaikan pada hari ini.
- Pada intinya bahwa pemilihan umum untuk memilih kepala daerah yang dipilih secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur,

dan adil, diharapkan dapat menjaring pemimpin-pemimpin atau pemangku jabatan publik yang baik, memiliki integritas, kapabilitas, moral yang memadai, mendapatkan kepercayaan dari masyarakat, atau dengan perkataan lain jabatan publik adalah jabatan kepercayaan.

- Pada dasarnya di dalam menjaring pemimpin atau pejabat publik juga disyaratkan adanya pejabat publik yang benar-benar bersih, berwibawa, jujur, dan memiliki integritas moral yang terjaga.
- Di dalam melaksanakan atau pelaksanaan hak asasi juga sebagaimana kita ketahui juga ada pembatasan-pembatasan sebagaimana diatur di dalam Pasal 28C ayat (2) UUD 1945, hal ini adalah semata-mata sebagaimana dicantumkan di dalam Undang-Undang tersebut.
- Pemilihan umum kepala daerah dapat dirumuskan sebagai mekanisme penyeleksian pasangan calon untuk dipercaya atau yang dipercayai melalui perolehan suara dalam tahapan pemilihan umum untuk melaksanakan tugas-tugas kepemimpinan, baik di pusat maupun di pemerintah daerah, tetapi khususnya terkait dengan permohonan pengujian ini adalah kepemimpinan di tingkat pemerintah daerah.
- Sistem pemilihan ini berupa seperangkat metode untuk mentransfer suara memilih kepada pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah tertentu, sehingga dapat ditetapkan sebagai pasangan calon pemenang berdasarkan jumlah suara yang diperolehnya.
- Secara singkat, sistem pemilihan umum ini berkaitan dengan cara penetapan memilih, penetapan pasangan calon, pemberian suara, perhitungan suara, penetapan pemenang, pengusulan pengesahan, pengangkatan pasangan calon kepala daerah sebagai kepala daerah, dan sampai-sampai kepada pelantikan.
- Bahwa prinsip-prinsip aturan yang dibuat yang dalam Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji, semata-mata adalah dalam rangka untuk menciptakan satu tata kehidupan yang lebih baik guna menjaga keberlanjutan pemerintahan dan kemajuan di segala aspek kehidupan dalam upaya mewujudkan cita-cita Bangsa Indonesia sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945. Oleh karena itu, sebagaimana diajukan permohonan pengujian oleh para Pemohon, maka hemat

- Pemerintah adalah sangat sejalan dengan cita-cita atau sebagaimana diamanatkan di dalam UUD 1945.
- bahwa ketentuan yang terdapat di dalam Undang-Undang Pilkada merupakan komitmen politik untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan dan hasil Pemilu/pilkada tersebut yang merupakan pengaturan lebih lanjut dari Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang mengatur pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara demokratis.
  - Norma yang menjadi objek permohonan *a quo* menurut Pemerintah merupakan salah satu jalan keluar atau *way out* yang dipilih oleh pembentuk undang-undang dalam hal ini DPR bersama Presiden untuk menjawab masalah-masalah yang selama ini terjadi dan menyebabkan adanya masalah-masalah di dalam penyelenggaraan Pilkada yang menyebabkan penyelenggaraan Pilkada tidak berlangsung secara *fairness*.
  - Berdasarkan keterangan Pemerintah, baik yang disampaikan pada persidangan terdahulu maupun pada persidangan sekarang maka Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Mahkamah yang memeriksa, mengadili, dan memutus untuk memberikan putusan yang paling bijaksana dan paling seadil-adilnya.

[2.4] Menimbang bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah menyampaikan keterangan dalam persidangan tanggal 22 April 2015 dan tanggal 21 Mei 2015 serta menyerahkan keterangan tertulis bertanggal 21 April 2015 di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 22 April 2015 yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

**Keterangan DPR dalam persidangan tanggal 22 April 2015**

- Pimpinan Komisi III dan beberapa Anggota Komisi III, termasuk Didik Mukrianto berdasarkan Keputusan Pimpinan DPR Nomor 341/Pim/I/2014-2015 dalam hal ini baik bersama-sama maupun sendiri-sendiri bertindak untuk dan atas nama DPR RI untuk memberikan keterangan terkait dengan permohonan uji material atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah

- Penganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang;
- Mengenai kedudukan hukum atau *legal standing* Pemohon pada prinsipnya DPR menyerahkan sepenuhnya kepada Majelis Hakim untuk mempertimbangkan dan menilai apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum atau tidak, sebagaimana yang ditentukan oleh Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
  - Tentang Pengujian atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, DPR memberikan keterangan sebagai berikut.
    1. Pemohon dalam Perkara 33/PUU-XIII/2015 menyatakan bahwa Pasal 1 angka 6 tentang Perubahan Pasal 7 huruf r dan huruf s UU 8/2015 telah merugikan hak konstitusionalnya dan bersifat diskriminatif kepadanya. Pemohon dalam permohonannya mengakui bahwa dirinya mempunyai ayah yang menjabat sebagai Bupati Gowa, sehingga Pemohon adalah anak dari seorang pejabat petahana, sehingga merasa hak konstitusional dirugikan dengan berlakunya pasal *a quo*.
    2. Pemohon merasa telah diberlakukan secara diskriminatif dalam keberlakuan Pasal 1 angka 6 tentang Perubahan Pasal 7 huruf r dan huruf s Undang- UU 8/2015, sehingga menurut Pemohon pasal *a quo* bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.
    3. Pemohon menyatakan bahwa pasal *a quo* bertentangan dengan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia atau Undang-Undang HAM sebagaimana penjabarannya dalam Pasal 27 dan Pasal 28 UUD 1945. Adapun Pasal 1 angka 3 Undang-Undang HAM menyatakan diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tidak langsung didasarkan kepada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, dan keyakinan politik yang berakibat pengurangan, penyimpangan, atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan, atau penggunaan hak asasi



manusia dalam kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya.

4. Pemohon mengakui bahwa dalam Pasal 28G UUD 1945 diatur mengenai pembatasan yang menyatakan bahwa setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. Pembatasan tersebut menurut Pemohon semata-mata dilakukan untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi tuntutan yang adil dengan mempertimbangkan 4 hal yaitu moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.
5. Pemohon memohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk menyatakan bahwa Pasal 1 angka 6 tentang Perubahan Pasal 7 huruf r UU 8/2015 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya karena telah merugikan hak konstitusionalnya, dan bersifat diskriminatif kepadanya.
6. Adapun pasal *a quo* adalah pasal yang telah ada sejak keberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, atau Undang-Undang Pilkada sebelumnya dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015.
7. Ketentuan Pasal 1 angka 6 tentang Perubahan Pasal 7 huruf r UU 8/2015 muncul dari usulan Pemerintah sebagaimana revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang melahirkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 sejak awal adalah usulan dari Pemerintah. Semangat dari norma ini adalah untuk membatasi terjadinya dinasti politik yang selama ini marak terjadi di

negeri kita. Dinasti politik dapat dipahami sebagai strategi politik untuk tetap menjaga kekuasaan dengan cara mewariskan kekuasaan yang telah digenggam kepada orang lain yang masih merupakan kalangan sanak keluarga dan kutipan ini didasarkan kepada Wasisto Raharjo Jati, *Revivalisme Kekuatan Familisme dalam Demokrasi: Dinasti Politik di Aras Lokal*.

8. Berbagai gejala yang mendasari terbentuknya suatu dinasti dapat dianalisa dari dua hal. Pertama, macetnya kaderisasi politik dalam menjaring calon kepala daerah yang berkualitas, sehingga menciptakan pragmatisme politik dengan mendorong kalangan sanak keluarga kepala daerah untuk menjadi pejabat publik. Kedua, konteks masyarakat yang menjaga adanya kondisi status *quo* di daerahnya yang menginginkan kepala daerah untuk berkuasa dengan cara mendorong kalangan keluarga atau orang dekat kepala daerah menggantikan petahana. Bahwa petahana atau *incumbent* dalam kaitannya dengan permohonan Perkara Nomor 33/PUU-XIII/2015 adalah H. Ichsan Yasin Limpo, S.H., M.H., selaku Bupati Kabupaten Gowa yang telah menjabat selama dua periode masa jabatan mulai dari tahun 2005 hingga saat ini. Hubungan Pemohon sebagai anak kandung dari petahana adalah tidak memenuhi persyaratan calon sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 6 tentang Perubahan Pasal 7 huruf r UU 8/2015 karena Pemohon memiliki konflik kepentingan dengan petahana yaitu memiliki hubungan garis keturunan satu tingkat lurus ke bawah yaitu sebagai anak dari petahana.
9. Pasal ini tidaklah menghilangkan hak konstitusi maupun bersifat diskriminatif terhadap Pemohon karena jika dicermati terhadap jawaban dalam penggalan akhir dari Pasal 1 angka 6 tentang Perubahan Pasal 7 huruf r UU 8/2015 yang berbunyi, "*Kecuali telah melewati jeda satu kali masa jabatan*". Maksud dari penggalan kalimat tersebut adalah tidak menutup hak secara keseluruhan bagi kerabat petahana, tetapi diberikan jeda satu periode pemerintahan saja, sehingga pada periode berikutnya kerabat petahana tersebut boleh ikut dalam mencalonkan diri dalam

pemilihan kepala daerah. Jeda satu periode juga dimaksudkan agar kerabat petahana yang mencalonkan tidak mendapatkan keuntungan, baik langsung maupun tidak langsung dari petahana yang masih menjabat pada periode masa jabatan tersebut. Selain itu, Pasal 1 angka 6 tentang Perubahan Pasal 7 huruf r UU 8/2015 juga memiliki arti bahwa kerabat petahana boleh saja maju di daerah lain dimana petahana di daerah tersebut bukanlah merupakan keluarga mereka.

10. Berdasarkan uraian di atas, DPR berpendapat, tidak benar permohonan Pemohon yang menyatakan bahwa Pasal 1 angka 6 tentang Perubahan Pasal 7 huruf r UU 8/2015 bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, sehingga merugikan hak konstitusionalnya dan bersifat diskriminatif. Dalil Pemohon yang mempertentangkan Pasal 1 angka 6 tentang Perubahan Pasal 7 huruf r UU 8/2015 dengan Pasal 28J UUD 1945 adalah tidak tepat karena justru pasal *a quo* bertujuan menghindarkan adanya pihak yang diuntungkan, baik langsung maupun tidak langsung dalam Pilkada karena memiliki hubungan darah, ikatan perkawinan, dan/atau garis keturunan dengan petahana. Hal ini sesuai dengan suatu prinsip hukum dan keadilan yang dianut secara universal yang menyatakan tidak seorang pun boleh diuntungkan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukannya sendiri dan tidak seorang pun boleh dirugikan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain.
11. Pengaturan mengenai dinasti politik dalam Undang-Undang Pilkada justru adalah langkah progresif yang positif karena dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pengaturan ini belumlah ada, sehingga terjadi dinasti politik di berbagai daerah. Sebagaimana adagium terkenal dari Lord Acton bahwa *"Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely"*.
12. Bahwa berkaitan dengan pengujian Pasal 1 angka 6 tentang Perubahan Pasal 7 huruf s UU 8/2015, DPR memberikan keterangan sebagai berikut.
  - Bahwa yang dipersoalkan dari para Pemohon pada ketentuan Pasal 1 angka 6 tentang Perubahan Pasal 7 huruf s UU 8/2015 adalah kenapa

pada calon yang berasal dari Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan pegawai negeri sipil harus mengundurkan diri sejak ditetapkan sebagai calon? Begitu pula bagi calon yang menjabat pada Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah harus berhenti sejak ditetapkan sebagai calon, sedangkan pada calon yang menjabat sebagai anggota DPR, Anggota DPD, maupun DPRD cukup memberitahukan pencalonannya masing-masing kepada Pimpinan DPR, Pimpinan DPD, dan Pimpinan DPRD, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 6 tentang Perubahan Pasal 7 huruf s UU 8/2015 yang menyatakan 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 sebagai berikut, *“Memberitahukan pencalonannya sebagai gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, dan wakil walikota kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat bagi Anggota DPR, kepada Pimpinan DPD bagi Anggota DPD, atau kepada DPRD bagi Anggota DPRD”*.

- DPR berpendapat bahwa ketiga syarat pencalonan, yakni huruf s, huruf t, dan huruf u ini, memang dibedakan dengan alasan posisi calon yang berasal dari anggota DPR, Anggota DPD, maupun DPRD berbeda dengan posisi calon yang berasal dari TNI dan Kepolisian Republik Indonesia, serta pegawai negeri sipil. Hal yang sama juga berbeda untuk calon yang memiliki jabatan pada BUMN atau BUMD. Alasan pembedaannya adalah dikarenakan jabatan anggota DPR, Anggota DPD, maupun DPRD adalah jabatan politik yang diperoleh melalui proses pemilihan umum secara langsung oleh rakyat, sehingga mekanisme pengunduran dirinya pun harus disebabkan oleh alasan-alasan yang bersifat khusus, sedangkan jabatan TNI, Kepolisian Negara Republik Indonesia, pegawai negeri sipil, Pejabat BUMN, atau BUMD adalah jabatan profesi yang sifatnya profesional dan merupakan pilihan karier. Pilkada juga merupakan suatu aktivitas dari proses demokrasi yang tidak

terlepas dari penyelenggaraan Pemilu karena Pilkada memiliki *output* yakni pejabat politik bukan memilih pejabat administratif. Oleh karenanya, tidak bisa dipersamakan tanpa perbedaan antara calon yang berasal dari anggota DPR, anggota DPD, maupun DPRD dengan calon yang berasal dari TNI, Kepolisian Negara Republik Indonesia, PNS, Pejabat BUMN, atau BUMD, sehingga tidak relevan, Pemohon dalam perkara *a quo* memohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk menyatakan bahwa Pasal 1 angka 6 tentang Perubahan Pasal 7 huruf s UU 8/2015 konstitusional bersyarat sepanjang dimaknai mengundurkan diri dari jabatannya sebagai Anggota DPR, Anggota DPRD, maupun DPD sejak ditetapkan sebagai calon.

#### **Keterangan DPR dalam persidangan tanggal 21 Mei 2015**

- Bahwa wakil dari Komisi II DPR tidak dapat menghadiri sidang mengingat pada waktu itu Komisi II DPR sedang melaksanakan kegiatan rapat-rapat pada masa sidang IV. Sehingga wakil dari DPR akan menyampaikan keterangan tertulis Komisi II DPR.
- Ketentuan UU 8/2015 yang dimohonkan pengujian terhadap UUD 1945. Pemohon dalam permohonan *a quo* mengajukan pengujian atas Pasal 1 angka 6 tentang Perubahan Pasal 7 huruf r dan huruf s UU 8/2015 terhadap Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan ayat (3), Pasal 28I ayat (2), dan Pasal 28J UUD 1945.
- Terhadap kedudukan hukum atau *legal standing* Pemohon, DPR menyerahkan sepenuhnya kepada 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 dan mulai tahun 2015 akan diselenggarakan 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 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 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 UUD 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 pengadilan 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. Kendati pun

demikian, pembatasan tersebut terikat pada empat unsur; moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum.

- Terhadap pengujian Pasal 1 angka 6 tentang Perubahan Pasal 7 huruf r berikut Penjelasannya dari UU 8/2015:
  - a. Bahwa materi yang diuji semula dimuat dalam Pasal 7 huruf q Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, mengalami perubahan menjadi dimuat dalam Pasal 1 angka 6 tentang Perubahan Pasal 7 huruf r UU 8/2015, 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 wakil walikota adalah memenuhi persyaratan; *r. Tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana.*
  - b. Maksud dari ketentuan tidak mempunyai konflik kepentingan dengan petahana telah diuraikan dalam Penjelasan Pasal 1 angka 6 tentang Perubahan Pasal 7 huruf r UU 8/2015 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.*
  - c. DPR perlu menyampaikan 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 legislatif.
  - d. Adapun mengenai isi penjelasan yang pengertiannya lebih luas daripada batang tubuh dalam Pasal 1 angka 6 tentang Perubahan Pasal 7 huruf r UU 8/2015, 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.

- e. 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).
- f. Ketentuan Pasal 1 angka 6 tentang Perubahan Pasal 7 huruf r UU 8/2015 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 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.*
- g. Adapun syarat bagi calon wakil gubenur, 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."
- h. 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 satu tingkat lurus ke atas, ke bawah, ke samping dengan petahana kecuali telah melewati jeda 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 satu tingkat lurus ke atas, ke bawah, dan ke samping dengan gubernur, bupati, dan walikota.

- i. Dalam UU 8/2015, 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.
- j. 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.
- k. 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.

I. 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) UU 8/2015.

Oleh karenanya, terhadap permohonan pengujian Pasal 1 angka 6 tentang Perubahan Pasal 7 huruf r UU 8/2015 yang diajukan Pemohon apakah mengakibatkan terjadinya diskriminasi dan perlakuan berbeda kepada warga negara, sehingga bertentangan dengan UUD 1945, DPR menyerahkan sepenuhnya kepada Mahkamah Konstitusi, sebagai pengawal konstitusi dan pengawal demokrasi untuk menimbang dan memutuskannya.

- Terhadap pengujian Pasal 1 angka 6 tentang Perubahan Pasal 7 huruf s UU 8/2015:
  - a. Bahwa materi yang diuji semula dimuat dalam Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 mengalami perubahan menjadi dimuat dalam Pasal 1 angka 6 tentang Perubahan Pasal 7

huruf s UU 8/2015, yang pada pokoknya mengatur 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: *s. Memberitahukan pencalonannya sebagai gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota kepada pimpinan daerah perwakilan rakyat bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, kepada pimpinan Dewan Perwakilan Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Daerah atau kepada pimpinan DPRD bagi anggota DPRD.*

- b. Bahwa implementasi berlakunya pasal yang diuji memang secara faktual memberi persyaratan yang tidak sama kepada warga negara yang menduduki jabatan sebagai anggota DPR, DPD, dan DPRD dengan jabatan lainnya, dalam hal hendak mencalonkan diri menjadi gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota. Di samping itu juga bagi anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan pegawai negeri sipil dinyatakan mengundurkan diri sejak mendaftarkan diri sebagai calon, di samping itu juga bagi pejabat pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah disyaratkan berhenti dari jabatannya sejak ditetapkan sebagai calon.
- c. Ada pun bagi gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota dan wakil walikota yang mencalonkan diri di daerah lain disyaratkan berhenti dari jabatannya sejak ditetapkan sebagai calon. Sedangkan bagi anggota legislatif, cukup memberitahukan pencalonannya kepada pimpinan DPR bagi anggota DPR kepada pimpinan DPD bagi anggota DPD atau kepada pimpinan DPRD bagi anggota DPRD.
- d. Bahwa terhadap ketidakseragaman pengaturan syarat tersebut di atas, apakah dapat dikategorikan telah menimbulkan aturan yang diskriminatif dan menciptakan perlakuan yang berbeda kepada sesama warga negara Indonesia sehingga bertentangan dengan

UUD 1945, DPR menyerahkan sepenuhnya kepada 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 dan lebih efisien. Sedangkan dalam hal terdapat pasal-pasal yang diperlukan sinkronisasi dan penyempurnaan dalam hal bertentangan dengan UUD 1945, maka keputusan akhir kami serahkan kepada Mahkamah Konstitusi yang mempunyai keyakinan untuk memberikan penilaian yang objektif dalam menjatuhkan putusan dalam perkara ini.

[2.5] Menimbang bahwa Pihak Terkait **T.R. Keumangan, S.H.,M.H** telah menyampaikan keterangan dalam persidangan tanggal 21 Mei 2015 dan telah pula menyampaikan keterangan tertulis yang diterima oleh Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 28 April 2015, yang pada pokoknya sebagai berikut:

## **I. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI**

- I.1. Bahwa ketentuan Pasal 24 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan, *“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”*;
- I.2. Bahwa selanjutnya ketentuan Pasal 24C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan, *“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum”*;

- I.3. Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316, selanjutnya disebut UU 24/2003, bukti PT-3], sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU 8/2011, bukti PT-4], maka salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) adalah menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar.
- I.4. Bahwa berdasarkan ketentuan di atas, Mahkamah mempunyai hak atau kewenangan untuk melakukan pengujian Undang-Undang (UU) terhadap Undang-Undang Dasar (UUD). Kewenangan serupa ditegaskan di dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf a UU 24/2003 sebagaimana telah diubah dengan UU 8/2011 serta ketentuan Pasal 29 ayat (1) huruf a UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076, selanjutnya disebut UU 48/2009, bukti PT-5], yang menyebutkan bahwa salah satu kewenangan konstitusional MK adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar;
- I.5. Bahwa berdasarkan kewenangan Mahkamah sebagaimana diuraikan di atas, apabila ada warga negara atau sejumlah warga negara atau badan hukum/badan hukum privat yang menganggap hak konstitusionalnya dirugikan sebagai akibat pemberlakuan materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan UUD 1945, Mahkamah berwenang menyatakan materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang tersebut “tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat” sebagaimana diatur dalam Pasal 57 ayat (1) UU 8/2011.

- I.6. Bahwa berkenaan dengan uraian tersebut di atas maka Mahkamah berhak dan berwenang untuk melakukan pengujian konstiusionalitas Pasal 7 huruf r UU 8/2015 terhadap UUD 1945 yang diajukan Pemohon Perkara Nomor 33/PUU-XIII/2015.

## II. KEDUDUKAN HUKUM PIHAK TERKAIT

- II.1. Bahwa Pasal 14 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam perkara pengujian Undang-Undang menyatakan:

- (1) Pihak Terkait yang dimaksud Pasal 13 ayat (1) huruf g adalah pihak yang berkepentingan langsung atau tidak langsung dengan pokok permohonan.
- (2) Pihak Terkait yang berkepentingan langsung adalah pihak yang hak dan/atau kewenangannya terpengaruh oleh pokok permohonan.
- (3) Pihak Terkait sebagaimana dimaksud ayat (2) dapat diberikan hak-hak yang sama dengan Pemohon dalam persidangan dalam hal keterangan dan alat bukti yang diajukannya belum cukup terwakili dalam keterangan dan alat bukti yang diajukan oleh Presiden/Pemerintah, DPR, dan/atau DPD.
- (4) Pihak Terkait yang berkepentingan tidak langsung adalah:
  - a. pihak yang karena kedudukan, tugas pokok, dan fungsinya perlu didengar keterangannya; atau
  - b. pihak yang perlu didengar keterangannya sebagai *ad informandum*, yaitu pihak yang hak dan/atau kewenangannya tidak secara langsung terpengaruh oleh pokok permohonan tetapi karena kepeduliannya yang tinggi terhadap permohonan dimaksud.

- II.2. Bahwa Pihak Terkait adalah perseorangan warga negara Indonesia yang beralamat di Jalan Nasional, Desa Latong, Kecamatan Seunagan, Kabupaten Nagan Raya, Aceh [bukti PT-6] sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU 24/2003, yang sekarang bekerja sebagai Pegawai Negeri

Sipil (PNS) pada Pemerintah Daerah Kabupaten Nagan Raya, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Bahwa Pihak Terkait T.R. Keumangan, S.H.,M.H., berpasangan dengan Menter, S.Sos maju dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Nagan Raya Tahun 2012, yang dilaksanakan mulai 5 Januari 2012 sampai 6 April 2012 [bukti PT-7]. KIP Kabupaten Nagan Raya menetapkan Pasangan Calon Bupati T.R. Keumangan dan Wakil Bupati Menter, S.Sos dengan Nomor Urut 1 dalam Pemilukada Kabupaten Nagan Raya Tahun 2012 [bukti PT-8], yang selengkapnya adalah sebagai berikut:

No	No. Urut	Nama Pasangan Calon
1	1	T.R. Keumangan, S.H. – Menter, S.Sos
2	2	Drs. H. Asib Amin – Drs. H. Djasmin HAS, MM
3	3	Mohd. Alfatah, S.Ag – Anwar, S.E.
4	4	Drs. H.T. Zulkarnaini – H.M. Jamin Idham, S.E.
5	5	Samsuardi – Nurchalis, S.P

Bahwa dari daftar nama pasangan calon bupati-wakil bupati dalam Pemilukada Kabupaten Nagan Raya Tahun 2012 terdapat fakta bahwa Calon Bupati Nomor Urut 4 Drs. H.T. Zulkarnaini (*incumbent*) [Bukti PT-8a] adalah kakak kandung Calon Bupati Nomor Urut 1 T.R. Keumangan (Pihak Terkait) [bukti PT-9]. KIP Kabupaten Nagan Raya kemudian menetapkan peraih suara terbanyak Nomor Urut 4 adalah Pasangan Bupati-Wakil Bupati Drs. H.T. Zulkarnaini-H.M. Jamin Idham, S.E. dan ditetapkan KIP Kabupaten Nagan Raya sebagai Pasangan Bupati-Wakil Bupati Kabupaten Nagan Raya Terpilih Periode 2012-2017.

Bahwa fakta Pihak Terkait pernah mengikuti Pemilukada Kabupaten Nagan Raya Tahun 2012 dan berhadapan dengan kakak kandungnya bernama Drs. H.T. Zulkarnaini menjadikan issue konflik kepentingan terbantahkan, sehingga tidak relevan bagi Pihak Terkait. Bahwa hubungan

kekerabatan tidak membawa keuntungan politis bagi Pihak Terkait disebabkan Pihak Terkait justru dikalahkan oleh kakak kandung sendiri dalam Pemilukada tersebut.

Pihak Terkait berkeinginan untuk mengikuti Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Nagan Raya pada Pemilu Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerah Kabupaten Nagan Raya pada tahun 2017. Namun, keinginan Pihak Terkait untuk maju dalam Pemilukada Kabupaten Nagan Raya Tahun 2017 juga dihambat dengan adanya ketentuan **Pasal 7 huruf r UU 8/2015**, sehingga hak konstitusional Pihak Terkait yang diatur dan dilindungi dalam UUD 1945 juga telah dirugikan dengan ketentuan *a quo*.

**Pasal 7 huruf r UU 8/2015 berbunyi:**

*“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*

**Penjelasan Pasal 7 huruf r UU 8/2015 berbunyi:**

*“yang dimaksud dengan “tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana” adalah tidak memiliki hubungan darah, hubungan 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”.*

- II.3. Bahwa berkaitan dengan uraian keterangan *a quo*, Pihak Terkait memiliki hak-hak konstitusional sebagaimana yang diatur dalam UUD 1945, yaitu apabila dinyatakan sebagai setiap pribadi warga negara berhak untuk mendapatkan perlakuan sesuai dengan prinsip “perlindungan dari kesewenang-wenangan” sebagai konsekuensi dari dinyatakannya Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 dengan adanya hak atas pengakuan, jaminan,



perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) dan UUD 1945.

Oleh karena Pihak Terkait memiliki kepentingan hukum secara langsung dalam perkara *a quo* sebagaimana dimaksud Pasal 14 ayat (1), Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 14 ayat (3) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang maka dengan demikian Pihak Terkait memiliki kedudukan hukum untuk didengar keterangannya, menghadirkan saksi dan ahli sebagaimana dimaksud Pasal 41 ayat (4) huruf f dan Pasal 42A ayat (1) UU 24/2003 sebagaimana telah diubah dengan UU 8/2011.

### III. POKOK-POKOK KETERANGAN PIHAK TERKAIT

III.1. Bahwa “hak untuk dipilih dan hak untuk memilih” merupakan hak konstitusional warga negara sebagaimana dijamin dalam UUD 1945, khususnya Pasal 27 ayat (1) serta Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945.

Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 menyatakan:

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

Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menyatakan:

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

Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 menyatakan:

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

Bahwa Presiden Republik Indonesia Pertama Ir. Soekarno, atau Bung Karno, sebagai salah seorang *the founding father* sangat memahami dan menghayati betapa fundamental “hak untuk dipilih dan hak untuk memilih” tersebut sebagaimana diekspresikan dalam ketentuan Pasal

27 ayat (1) serta Pasal 28D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Bung Karno memahami hak politik warga negara dalam kegiatan Pemilu merupakan *raison d'être* bagi sebuah negara demokrasi berbasis konstitusional.

Bung Karno mengatakan:

*“Undang-Undang Dasar itu adalah politieke democratic. Menurut UUD engkau sama dengan engkau. Menurut UUD engkau sama-sama mempunyai hak untuk memilih. Menurut UUD engkau sama-sama mempunyai hak untuk dipilih. Menurut UUD engkau boleh mengeluarkan engkau punya pikiran. Menurut UUD engkau boleh menjadi menteri, engkau boleh jadi hakim, engkau boleh menjadi apapun. Sama rata sama rasa menurut UUD”.*

Merujuk pada pandangan Bung Karno tersebut, maka sangat jelas bahwa UUD 1945 memberi jaminan terhadap hak politik warganegara dan negara menjamin implementasi hak politik tersebut, sehingga tidak alasan untuk membatasi hak politik warga negara *a quo*, terutama hak untuk memilih dan hak untuk dipilih, kecuali hak untuk kepentingan administrasi belaka.

Dengan mengikuti ketentuan Pasal 27 ayat (1) serta Pasal 28D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, maka setiap warga negara, *in prinsip*, memiliki “hak untuk dipilih dan hak untuk memilih” pada Pemilu dengan hanya batas-batas administratif belaka seperti pengaturan domisili dan batasan usia-yang mengatur batas usia untuk dapat bertindak dan dikategorikan sebagai “dewasa” dan/atau dapat melakukan hubungan dengan pihak ketiga.

- III.2. Bahwa sebagai negara hukum sebagaimana dinyatakan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, Indonesia harus melindungi dan menjamin terpenuhinya hak-hak setiap warganegaranya. Ide ajaran negara hukum menjadi panutan banyak sarjana hukum di Indonesia, Jimly Asshiddiqie. Dalam konteks pemenuhan hak-hak warga negara itulah, maka setiap warga negara harus mendapatkan perlakuan dan kesempatan yang sama

termasuk dalam pemilihan kepala daerah. Adanya perbedaan perlakuan bagi calon yang memiliki hubungan kekarabatan dengan petahana, bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) menyatakan, "*Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.*" dan Pasal 28D ayat (1) menyatakan, "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.*"

Bahwa tidak juga serta merta mendapatkan keuntungan politis bagi calon kepala daerah dalam Pemilukada dengan adanya hubungan kekerabatan. Pihak Terkait adalah contoh dalam kaitan tidak adanya keuntungan yang didapat sekalipun memiliki hubungan darah dengan *incumbent*. Contoh lain adalah Calon Bupati Dodi Reza Alex Noerdin tidak mampu memenangkan Pemilukada Kabupaten Musi Banyuasin Tahun 2011 sekalipun dia adalah anak kandung Gubernur Sumatera Selatan Alex Noerdin dan juga sekaligus mantan Bupati Musi Banyuasin.

Bahwa lebih mendasar lagi dalam konteks hak asasi manusia, maka hubungan darah tidak boleh menjadi penghalang seorang warga negara untuk maju sebagai calon kepala daerah dalam sebuah Pemilukada, karena hubungan darah bukanlah merupakan pilihan bebas bagi seorang anak manusia. Seorang anak manusia tidak berada dalam pilihan bebas untuk menentukan siapa orang tuanya atau siapa saudara kandungnya. Hubungan darah adalah takdir (*destiny*). Hubungan darah merupakan suatu keniscayaan sejarah. Dengan demikian, faktor hubungan darah tidak dapat diletakkan dalam kerangka "keuntungan atau kerugian" dalam politik sekalipun. Manakala hubungan darah memberikan keuntungan kepada seseorang, misalnya seorang anak dapat menjadi bupati bukan semata karena ayahnya adalah seorang kepala daerah yang sedang berkuasa (*incumbent*). Pemeriksaan sengketa hasil Pemilukada di Mahkamah telah memperlihatkan banyak

faktor yang menentukan kemenangan pasangan calon dalam sebuah Pemilu.

Bahwa dalam kerangka praktik politik dan demokrasi di negara-negara lain, faktor hubungan darah tidak menjadi penghalang untuk menjadi peserta dalam suatu pemilihan umum. Di Amerika Serikat, Calon Presiden Partai Republik George Bush mengalahkan Calon Presiden Partai Demokrat Albert Gore dengan kemenangan tipis setelah melalui pertarungan Pemilu Presiden Tahun 2000 yang sangat ketat dan mampu mempertahankan kemenangannya setelah melalui peradilan sengketa hasil Pemilu Presiden di Mahkamah Agung. Selain faktor keunggulan strategi kampanye, kemenangan George Bush dalam Pilpres AS tersebut terutama disebabkan kejenuhan rakyat AS akibat ketidak-berhasilan Presiden Bill Clinton mengatasi krisis ekonomi dan pengangguran serta terpaan gosip *immoral* Clinton yang terlibat skandal sex dengan pegawai magang Gedung Putih bernama Monika Lewinsky. Contoh lain dalam kaitan dengan faktor hubungan darah adalah Pemilu Presiden Filipina Tahun 2010, yang dimenangkan oleh Aquino III yang merupakan anak mantan Presiden Cory Aquino. Kemenangan Aquino III disebabkan oleh situasi politik dan ekonomi yang melemah akibat kegagalan Presiden Macapagal Arroyo mengatasi krisis politik akibat pemberontakan warga Muslim di selatan Filipina dan krisis ekonomi yang berujung pada meningkatnya pengangguran di negara itu serta kasus korupsi yang membelit Presiden Arroyo.

Contoh berikut adalah naik turun dinasti Ghandi di pentas politik India. Bahwa naiknya Indira Ghandi mampu memenangkan Pemilu India pada tahun 1964 disebabkan karena kemampuan dan pesona kharistik pribadinya. Indira Gandhi adalah anak mantan Perdana Menteri dan Bapak India Jawaharlal Nehru. Indira Ghandi dibunuh pada tahun 1984. Rajiv Ghandi menggantikan ibunya sebagai Perdana Menteri setelah memenangkan Pemilu tidak disebabkan hanya karena garis keturunan, tetapi karena Rajiv adalah figur yang sangat tepat pada masa itu untuk

meneruskan perjuangan Partai Konggres. Rajiv pun juga dibunuh lawan politiknya pada tahun 1991.

Bahwa dari contoh kemenangan politik dalam Pemilu di negara-negara tersebut di atas memperlihatkan bahwa kemenangan seorang calon bukan semata disebabkan faktor keturunan, tetapi juga karena kemampuan pribadi yang bersangkutan untuk memimpin negara. Bila pun ada pengaruh faktor keturunan atau hubungan darah, maka hal itu bukan sesuatu yang bertentangan dengan hukum di negara-negara tersebut, karena sekali lagi “hak untuk dipilih dan hak untuk memilih” merupakan hak politik seorang warga negara yang dijamin dalam konstitusi mereka.

Keberhasilan para “anak-anak pembesar negara-negara tersebut” memenangkan Pemilu merupakan keberhasilan suatu sistem politik yang demokratis di negara-negara tersebut, yang sejalan dengan pandangan Henry B. Mayo, bahwa *“A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic election which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom”*.

- III.3. Bahwa dalam sebuah negara hukum yang demokratis, negara harus menjamin hak politik warga negara termasuk dalam pemilihan kepala daerah. Berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, pemilihan kepala daerah haruslah dilakukan secara demokratis. Pelaksanaan pemilihan secara demokratis, tidak hanya terkait dengan cara pemilihannya saja tetapi juga mencakup keseluruhan pemilihan termasuk penentuan syarat pencalonan. Dalam pemilihan yang demokratis, setiap warga negara harus memiliki kesempatan yang sama untuk berpartisipasi baik untuk memilih maupun dipilih tanpa terkecuali, hal ini sejalan dengan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan *“Setiap orang berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”*.

Bahwa adanya pembatasan terhadap hak untuk dipilih terhadap calon yang memiliki hubungan kekerabatan dengan petahana sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 7 huruf r UU 8/2015 merupakan suatu bentuk diskriminasi dan hal ini bertentangan dengan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 menyatakan, *“Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.*

Bahwa selain dinyatakan secara tegas dalam UUD 1945, perlindungan terhadap hak politik warga negara juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Dalam undang-undang tersebut, hak politik warga negara diatur dalam bab hak turut serta dalam pemerintahan, yakni diatur dalam Pasal 43 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) berbunyi sebagai berikut:

- (1) *Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (2) *Setiap warga negara berhak turut serta dalam pemerintahan dengan langsung atau dengan perantaraan wakil yang dipilihnya dengan bebas, menurut cara yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.*
- (3) *Setiap warga negara dapat diangkat dalam setiap jabatan pemerintahan.*

Bahwa Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia (*Universal Declaration of Human Rights*) lahir pada tanggal 10 Desember 1948 melalui penetapan oleh Majelis Umum Perserikatan bangsa-bangsa dalam resolusi 217 A (III). Didalamnya termuat 30 pasal yang menyatakan pengakuan secara tegas atas hak asasi manusia, termasuk salah satunya mengenai hak untuk turut serta dalam pemerintahan atau hak politik. Ketentuan perlindungan Hak politik dinyatakan dalam artikel 21 yang menyatakan:

- (1) *Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives.*
- (2) *Everyone has the right of equal access to public service in his country.*
- (3) *The will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures.*

Selain ditetapkan UDHR sebagai pernyataan dunia internasional atas hak asasi manusia, Jaminan Hak Politik diatur lebih spesifik melalui Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*). Perlindungan hak politik tersebut secara rinci diatur dalam artikel 25 yang menyatakan, *“Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2 and without unreasonable restrictions:*

- (a) To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives;*
- (b) To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors.”*

Bahwa jelas kiranya dalam suatu masyarakat yang demokratis, yang telah diterima secara universal, hak atas partisipasi politik adalah suatu hak asasi manusia, yang dilakukan melalui pemilihan yang jujur sebagai manifestasi dari kehendak rakyat yang menjadi dasar dari otoritas pemerintah. Tanpa adanya alasan yang sungguh beralasan, hak untuk memilih dan dipilih dalam proses pemilihan kepala daerah tidak boleh dilanggar. Dengan demikian pembatasan hak sebagaimana diatur dalam Pasal I angka 6 tentang Perubahan Pasal 7 huruf r UU 8/2015 dan Penjelasannya bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 18 ayat (4), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3) dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945. Oleh karenanya menurut Pihak

Terkait, permohonan Pemohon beralasan hukum dan selayaknya dikabulkan.

Bahwa pembatasan terhadap hak asasi manusia memang dimungkinkan sebagaimana terdapat dalam UUD 1945, yakni dalam Pasal 28J yang menyatakan:

1. *Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.*
2. *Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan 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 asasi manusia juga terdapat dalam dalam Pasal 69, Pasal 70 dan Pasal 73 UU 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia.

**Pasal 69 ayat (1) UU 39/1999** menyatakan, “*Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain, moral, etika, dan tata tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara; (2) Setiap hak asasi manusia sseseorang menimbulkan kewajiban dasar dan tanggung jawab untuk menghormati, melindungi, menegakkan dan memajukannya*”.

**Pasal 70 UU 39/1999** menyatakan, “*Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang dengan maksud untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, kemanusiaan, keamanan dan ketertiban dalam suatu masyarakat demokratis*”.

**Pasal 73 UU 39/1999** menyatakan, “*Hak dan kebebasan yang diatur dalam Undang-undang ini hanya dapat dibatasi oleh dan berdasarkan*



*undang-undang, semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta kebebasan dasar orang lain, kesusilaan, ketertiban umum, dan kepentingan bangsa.”*

Bahwa dalam *Universal Declaration of Human Right* juga terdapat klausul yang mengatur kondisi yang memungkinkan pembatasan pelaksanaan hak asasi dengan syarat-syarat tertentu. Pembatasan hak tersebut diatur dalam Pasal 29 ayat (2) yang menyatakan: *“In the exercise of his rights and freedoms, everyone shall be subject only to such limitations as are determined by law solely for the purpose of securing due recognition and respect for the rights and freedoms of others and of meeting the just requirements of morality, public order and the general welfare in a democratic society”*.

Bahwa berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, pembatasan hak asasi memang dimungkinkan melalui Undang-Undang sepanjang memenuhi persyaratan tertentu. Adanya pembatasan terhadap hak-hak tersebut haruslah didasarkan atas alasan-alasan yang kuat, masuk akal dan proporsional serta tidak berlebihan. Pembatasan tersebut 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.

Bahwa pembatasan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf r UU 8/2015 tidak ada kaitannya pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum. Pengaturan mengenai pembatasan tersebut hanya didasarkan pada kekhawatiran yang bersifat asumptif yaitu adanya kekhawatiran bahwa kepala daerah akan membangun dinasti politiknya dan berpotensi menimbulkan KKN. Namun demikian kontrol terhadap penyalahgunaan kewenangan yang dapat menimbulkan KKN haruslah dilakukan dengan pengawasan dan penegakan hukum yang efektif, tidak dengan membatasi hak warga

negara untuk mencalonkan diri yang sesungguhnya dijamin oleh konstitusi. Dengan demikian maka menurut Pihak Terkait, Pasal 7 huruf r UU 8/2015 dan Penjelasannya bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 18 ayat (4), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3) dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945. Oleh karenanya menurut Pihak Terkait, permohonan Pemohon beralasan hukum dan selayaknya dikabulkan.

Bahwa pembatasan hak asasi juga harus dilakukan secara objektif dan bukan bertujuan memberikan kewenangan kepada negara untuk memberangus hak asasi seseorang. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 74 UU 39/99 yang menegaskan bahwa *“Tidak satu ketentuanpun dalam Undang-undang ini boleh diartikan bahwa Pemerintah, partai, golongan atau pihak manapun dibenarkan mengurangi, merusak atau menghapuskan hak asasi manusia atau kebebasan dasar yang diatur dalam Undang-Undang ini”*.

Bahwa Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 11-17/PUU-I/2003 menyatakan bahwa hak konstitusional warga negara untuk memilih dan dipilih atau *right to be vote and right to be candidate* adalah hak yang dijamin oleh konstitusi, Undang-Undang, maupun konvensi internasional. Maka pembatasan, penyimpangan, peniadaan, dan penghapusan hak dimaksud merupakan pelanggaran terhadap hak asasi warga negara. Dengan demikian, merujuk pada Putusan Mahkamah *a quo*, maka rintangan untuk menjadi calon kepala daerah dalam sebuah Pemilu adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf r UU 8/2015 bertentangan dengan hak fundamental warga negara untuk memilih dan dipilih atau *right to be vote and right to be candidate* adalah hak yang dijamin oleh konstitusi.

- III.4. Dalam kaitan dengan faktor domisili Pihak Terkait di Kabupaten Nagan Raya, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, maka UU 8/2015 tidak dapat diterapkan di Aceh berdasarkan dua alasan. *Pertama*, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

(selanjutnya disebut **UU 11/2006**, bukti PT-10) merupakan *lex specialis* dari Undang-Undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah dan pemilihan kepala daerah seperti UU 32 Tahun 2004 yang secara substantif telah digantikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 23/2014, bukti PT-11). Berdasarkan ajaran Ilmu Perundang-undangan, peraturan yang bersifat khusus (***lex specialis***) dapat mengenyampingkan peraturan yang bersifat umum (***lex generalis***) manakala suatu substansi telah diatur dalam peraturan yang bersifat khusus tersebut, atau disebut sebagai asas ***lex specialis derogat legi generalis***. Dalam kaitan dengan asas ***lex specialis derogat legi generalis***, UUD 1945 mengakui sifat kekhususan suatu daerah dan latar belakang sejarahnya serta pemberian kewenangan untuk mengatur rumah tangga daerahnya sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, bahwa “*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang*”.

Sejalan dengan semangat Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 dan asas ***lex specialis derogat legi generalis***, **UU 11/2006** dengan turunan peraturannya Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2012 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota [selanjutnya disebut Qanun 5/2012, bukti PT-10a] telah mengatur administrasi pelaksanaan Pemilu di wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

**Pasal 67 ayat (2) UU 11/2006** berbunyi:

Calon Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. warga negara Republik Indonesia;
- b. menjalankan syari’at agamanya;
- c. taat pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- d. berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas atau yang sederajat;
- e. berumur sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun;
- f. sehat jasmani, rohani, dan bebas narkoba berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter;
- g. tidak pernah dijatuhi pidana penjara karena melakukan kejahatan yang diancam dengan hukuman penjara minimal 5 (lima) tahun berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, kecuali tindak pidana makar atau politik yang telah mendapat amnesti/rehabilitasi;
- h. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- i. tidak pernah melakukan perbuatan tercela;
- j. mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;
- k. menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;
- l. tidak dalam status sebagai pejabat Gubernur/bupati/walikota; dan
- m. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara.

Pasal 261 ayat (4) UU 11/2006 menyatakan, *“Tata cara Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota setelah Undang-Undang ini diundangkan dapat berpedoman pada peraturan perundang-undangan sepanjang tidak bertentangan dan belum diubah sesuai dengan Undang-Undang ini dan peraturan perundang-undangan lain”*.

Qanun 5/2012 menjabarkan lebih teknis lagi pengaturan syarat administrasi bagi calon pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk dapat mengikuti Pemilukada untuk wilayah Aceh.

**Pasal 22 Qanun Aceh 5/2012 mengatakan:**

Bakal pasangan calon Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota harus memenuhi persyaratan:

- a. warga negara Republik Indonesia;
- b. orang Aceh;
- c. beragama Islam, taat menjalankan syari'at Islam dan mampu membaca Al-Qur'an dengan baik;
- d. setia pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- e. mampu menjalankan butir-butir yang ada dalam MoU Helsinki;
- f. pendidikan paling kurang sekolah lanjutan tingkat atas atau yang sederajat;
- g. berumur sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun;
- h. sehat jasmani, rohani, dan bebas narkoba berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter pemerintah di ibukota Pemerintah Aceh;
- i. tidak pernah dijatuhi pidana penjara karena melakukan kejahatan yang diancam dengan hukuman penjara paling kurang 5 (lima) tahun berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, kecuali tindak pidana makar atau politik yang telah mendapat amnesti/rehabilitasi;
- j. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- k. tidak pernah melakukan perbuatan tercela;
- l. mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;
- m. menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;
- n. tidak dalam status sebagai pejabat Gubernur/Bupati/Walikota; dan
- o. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggungjawabnya yang merugikan keuangan negara.

Pasal 94 Qanun 5/2012 menyatakan, “*Semua Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan Qanun ini dinyatakan tetap berlaku*”.

Dengan merujuk pada substansi UU 11/2006 *juncto* Qanun Aceh 5/2011, maka secara nyata tidak ada ketentuan baik dalam UU 11/2006 maupun Qanun Aceh 5/2012 yang memuat aturan “tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana” sebagai syarat administrasi bagi pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam Pemilukada di wilayah Aceh. Dikaitkan dengan asas ***lex specialis derogat legi generalis***, maka syarat “tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana” tidak dapat diterapkan sebagai syarat administrasi bagi pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam Pemilukada di wilayah Aceh. Oleh karena itu, dengan adanya fakta bahwa baik UU 11/2006 maupun Qanun Aceh 5/2012 tidak memuat aturan “*Bakal pasangan calon Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota harus memenuhi persyaratan....tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana*”, maka demi keadilan dan kepastian hukum ketentuan Pasal 7 huruf r UU 8/2015 tidak dapat diterapkan dalam Pemilukada di wilayah Aceh.

- III.5. Bahwa secara prinsip dapat dikatakan bahwa “Pasal 7 huruf r UU 8/2015” tidak memenuhi doktrin pembentukan suatu peraturan perundang-undangan sebagai keputusan politik dan keputusan hukum, di mana setiap pembentukan perundang-undangan memiliki fungsi yang inheren dengan fungsi hukum itu sendiri, yaitu salah satu fungsinya di samping menjamin keadilan adalah terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*) merupakan asas penting dalam tindakan hukum (*rechtshandeling*) dan penegakan hukum (*handhaving, uitvoering*). Telah menjadi pengetahuan umum, bahwa peraturan perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum

yang lebih tinggi daripada hukum kebiasaan, hukum adat, atau hukum yurisprudensi. Namun perlu diketahui, kepastian hukum peraturan perundang-undangan tidak semata-mata diletakkan pada bentuknya yang tertulis (*geschreven, written*). Untuk benar-benar menjamin kepastian hukum, peraturan perundang-undangan selain harus memenuhi syarat-syarat formal, harus memenuhi syarat-syarat lain yaitu:

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

III.7. Bahwa terkait fakta ketidakjelasan tafsir Pasal 7 huruf r UU 8/2015 menjadi benar adanya pertimbangan hukum yang dikemukakan Ketua Mahkamah Konstitusi dan Hakim Konstitusi Arief Hidayat dalam Putusan Mahkamah Nomor 73/PUU-XII/2014 tanggal 29 September 2014, yang antara lain mengatakan:

“Negara Hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 dan memilih konsep prismatic atau integratif dari dua konsepsi *rechtstaats* dengan prinsip “keadilan” dalam *rule of law*.

Dengan demikian, Indonesia tidak memilih salah satu atau mana yang lebih baik dan unggul, tetapi mengelaborasi kedua prinsip tersebut menjadi satu kesatuan yang utuh dan tidak terpisah serta memasukkan unsur-unsur positif kedua prinsip tersebut dalam mengawal penyelenggaraan pemerintahan dan penegakan hukum demi terciptanya kemanfaatan dan ketertiban dalam masyarakat sesuai dengan tujuan hukum sebagaimana dinyatakan oleh Gustav Radbruch, yakni keadilan, kepastian dan kemanfaatan.

Sebagai negara hukum, konstitusi negara ditegakkan pada posisi tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam konteks hierarki, tata hukum digambarkan sebagai sebuah piramida dengan konstitusi sebagai hukum tertinggi, dan peraturan yang berada di bawahnya merupakan penjabaran dari konstitusi itu. Pandangan ini bersifat struktural karena memosisikan konstitusi di puncak piramida. Sementara itu, pandangan kedua digagas Satjipto raharjo, yang mengutip pendapat Hans Kelsen yang menyatakan bahwa, *"this regressus is terminated by highest, the basic norm..."* (rangkaian pembentukan hukum diakhiri oleh norma dasar yang tertinggi). Hierarki tata hukum digambarkan sebagai piramida terbalik, dengan konstitusi sebagai hukum tertinggi berada di dasar piramida. Pandangan ini lebih bersifat fungsional. Meskipun melihat dari perspektif yang berbeda, namun kedua pandangan ini memiliki benang merah yang sama bahwa pembentukan norma lebih rendah, ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi dan rangkaian pembentukan hukum ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi, yakni konstitusi. Artinya konstitusi merupakan norma abstrak yang perlu dijabarkan dan diuraikan dalam produk-produk hukum yang berada di bawahnya (*concretisering process*). Produk-produk hukum yang berada di bawah konstitusi tidak boleh bertentangan dengan konstitusi. Dalam upaya menjaga agar produk hukum yang berada di bawah konstitusi, maka terdapat kaidah-kaidah



yang berfungsi untuk menjaga agar produk hukum yang dibuat memiliki koherensi, konsistensi, dan korespondensi serta tidak bertentangan dengan konstitusi baik dalam perspektif formil maupun materiel.

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

Sebuah peraturan perundang-undang yang baik menurut Lon L. Fuller harus memenuhi delapan persyaratan agar hukum yang dibentuk dapat bekerja dengan baik sehingga kepastian dan ketertiban dalam masyarakat dapat terwujud. Kedelapan persyaratan tersebut adalah:

1. *Generality* (generalitas Undang-Undang);
2. *Promulgation* (Undang-Undang harus diumumkan);
3. *Prospectivity* (Undang-Undang tidak berlaku surut);
4. *Clarity* (rumusan Undang-Undang harus jelas);
5. *Consistency or avoiding contradiction* (konsistensi dalam konsepsi hukum);
6. *Possibility of obedience* (Undang-Undang yang dibuat harus dapat dilaksanakan);
7. *Constantly through time or avoidance of frequent change* (Undang-Undang tidak boleh terlalu sering diubah);

8. *Cobgruence between official action and declared rules* (kesesuaian antara Undang-Undang dan pelaksanaan);

Apabila salah satu atau lebih dari delapan persyaratan tersebut tidak terpenuhi dalam proses pembuatan hukum/Undang-Undang maka dapat berdampak pada efektivitas dalam pelaksanaannya, yang pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum”.

Pendapat Hakim Konstitusi Arief Hidayat tersebut membenarkan fakta bahwa ketidakjelasan tafsir Pasal 7 huruf r UU 8/2015 telah membuka celah atau membuat potensi kerugian konstitusional bagi Pemohon dalam permohonan *a quo*, dan Pihak Terkait yaitu penerapan hukum yang tidak diperuntukkan pada Pemilukada di Aceh bila dikaitkan dengan penerapan asas *lex specialis derogat legi generalis*.

Bahwa menurut Ilmu Perundang-undangan suatu peraturan perundang-undangan harus setidaknya memenuhi aspek filosofis, sosiologis dan politik. Bahwa dari aspek filosofis, suatu peraturan perundang-undangan seharusnya dapat memberikan rasa keadilan dan kepastian hukum, sehingga lahirnya suatu peraturan perundang-undangan yang baru seharusnya tidak merugikan seorang warga negara.

#### IV. PETITUM

Berdasarkan seluruh dalil-dalil yang diuraikan di atas dan bukti-bukti terlampir dalam pemeriksaan perkara, dengan ini Pihak Terkait mohon kepada Hakim Konstitusi agar berkenan memberikan putusan sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan yang diajukan Pemohon Perkara Nomor 33/PUU-XIII/2015 tentang Pengujian **Pasal 7 huruf r** Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang;
2. Menyatakan **Pasal 7 huruf r** Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang

Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang **bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**, atau setidaknya menyatakan **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 **tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945** sepanjang **Pasal 7 huruf r** tidak diterapkan sebagai syarat pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam;

3. Menyatakan **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 **tidak memiliki kekuatan hukum mengikat atau setidaknya** menyatakan **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 **tidak memiliki kekuatan hukum mengikat** sepanjang **Pasal 7 huruf r** diterapkan sebagai syarat pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di wilayah Provinsi Nanggro Aceh Darussalam;
4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;

atau, apabila Majelis Hakim Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.6] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, Pihak Terkait telah mengajukan bukti tertulis yang diberi tanda bukti PT-1 sampai dengan bukti PT-11, yang telah disahkan dalam persidangan tanggal 26 Mei 2015, sebagai berikut:

1. Bukti PT-1 : 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
2. Bukti PT-2 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Bukti PT-3 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
4. Bukti PT-4 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
5. Bukti PT-5 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;
6. Bukti PT-6 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk atas nama T.R. Keumangan;
7. Bukti PT-7 : Fotokopi Surat Suara Pemilihan Umum Bupati/Wakil Bupati Kabupaten Nagan Raya Tahun 2012;
8. Bukti PT-8 : Fotokopi Pengumuman Komisi Independen Pemilihan Kabupaten Nagan Raya Nomor 609/KIP-NR/XII/2012;
9. Bukti PT-8a : Fotokopi Pengumuman Komisi Independen Pemilihan Kabupaten Nagan Raya Nomor 317/KIP-NR/2012;
10. Bukti PT-9 : Fotokopi Daftar Riwayat Hidup Calon Bupati atas nama TR Keumangan;
11. Bukti PT-10 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh;
12. Bukti PT-10a : Fotokopi Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2012 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati

dan Walikota/Wakil Walikota;

13. Bukti PT-11 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

Selain itu, Pihak Terkait juga mengajukan keterangan tertulis ahli, **Dr. Fitra Arsil**, yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 5 Juni 2015, yang pada pokoknya:

**Bagian Pertama, Partisipasi Politik Rakyat merupakan Inti Demokrasi**

Secara prinsip perlu ahli sampaikan bahwa saat ini demokrasi telah dianggap menjadi sistem yang paling populer dalam mengatur hubungan antara rakyat dan penguasa. Penelitian yang diselenggarakan oleh UNESCO pada tahun 1949 menggambarkan kondisi tersebut dengan menyebut bahwa *“probably for the first time in history democracy is claimed as the proper ideal description of all systems of political and social organizations advocated by influential proponents”* Secara massif konstitusi bangsa-bangsa di dunia memuat demokrasi, menurut penelitian Amos J. Peaslee tahun 1950, 90 persen negara di dunia dengan tegas mencantumkan dalam konstitusinya masing-masing bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan kekuasaan pemerintah bersumber dari kehendak rakyat. Prinsip tersebut merupakan ciri utama dalam konsep demokrasi.

Salah satu alasan penting untuk menjelaskan popularitas demokrasi adalah karena demokrasi telah menjadikan rakyat sebagai pusat dalam proses pemerintahan. Demokrasi meletakkan rakyat bukan sebagai subjek yang didikte oleh sesuatu di luar dirinya, melainkan bersama-sama dengan penguasa turut ke dalam proses pemerintahan tersebut. Hal itu tergambar dalam definisi Abraham Lincoln tentang demokrasi yaitu *“....that government of the people, by the people and for the people...”*

Akomodasi kehendak rakyat merupakan syarat utama bagi berjalan atau tidaknya sistem demokrasi di suatu negara. Demokrasi perwakilan yang dipakai di setiap negara harus mampu membuktikan bahwa ruang partisipasi bagi warga negara terbuka secara efektif. Partisipasi politik merupakan hak istimewa rakyat

yang tidak boleh dihambat. Menurut John Locke, hak untuk aktif atau terlibat dalam suatu kegiatan politik merupakan hak dasar yang diperoleh secara alamiah oleh setiap manusia, sejajar dengan hak-hak dasar lainnya seperti hak untuk hidup, hak untuk menikmati kebebasan dan hak untuk memperoleh dan memiliki sesuatu. Secara lebih operasional Jimly Asshiddiqie menyebut bahwa sesungguhnya rakyat lah yang menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Dengan demikian, melalui demokrasi setiap orang dapat ikut serta dalam proses pembuatan keputusan politik.

Dengan demikian dapat diketahui bahwa kehendak rakyat yang diwujudkan dalam partisipasi politik rakyat dalam demokrasi adalah suatu yang esensial yang sama sekali tidak boleh dihambat untuk kelangsungan demokrasi. Bahkan menurut SE. Finer kehilangan kesempatan partisipasi rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan suatu negara memberi peluang besar dominannya unsur-unsur non demokratis untuk mengambil keputusan politik di suatu negara. Artinya, hilangnya partisipasi dapat dikatakan hilangnya demokrasi itu sendiri dalam suatu pemerintahan.

## **Bagian Kedua, Jaminan partisipasi dalam pemerintahan dalam Instrumen hukum**

Jaminan terhadap hak rakyat dalam pemerintahan dijamin dalam *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) 1948 dalam article 21 yang menyatakan:

1. *Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives.*
2. *Everyone has the right of equal access to public service in his country.*
3. *The will of people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures.*

Dalam *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) jenis hak ini dijamin dalam Article 25 yang mengatur sebagai berikut:

*“Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2 and without unreasonable restrictions:*

- 1) *To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives;*
- 2) *To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors;*
- 3) *To have access, on general terms of equality, to public service in his country;*

Dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia ketentuan serupa juga bisa didapatkan dalam Pasal 43 ayat (1) yang berbunyi:

*“Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.*

Dalam bentuk jaminan hak konstitusional warga negara, hak memilih dijamin dalam UUD 1945 dalam beberapa pasal, yaitu:

#### Pasal 27

- (1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

#### Pasal 28C

- (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.

#### Pasal 28D

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

Dengan melihat berbagai ketentuan di atas maka dapat dikatakan bahwa jaminan terhadap hak ikut serta dalam pemerintahan mendapat kedudukan yang sangat kuat dalam perspektif hak asasi manusia maupun dalam perspektif hak konstitusional warga negara yang berarti pelanggaran terhadap hak-hak tersebut merupakan pelanggaran hak asasi manusia dan juga pelanggaran hak konstitusional warga negara. Kesimpulan ini juga disebutkan dalam putusan

Mahkamah Konstitusi terhadap perkara Nomor 011- 017/PUU-I/2003 tanggal 24 Februari 2004 yang menyatakan, “*Menimbang, bahwa hak konstitusional warga negara untuk memilih dan dipilih (right to vote and right to be candidate) adalah hak yang dijamin oleh konstitusi, Undang-Undang maupun konvensi internasional, maka pembatasan penyimpangan, peniadaan dan penghapusan akan hak dimaksud merupakan pelanggaran terhadap hak asasi dari warga negara*”.

### **Bagian Ketiga, Pembentuk Hukum Sebagai Pihak yang bertanggung jawab Pelaksanaan Hak Rakyat untuk Turut Serta Dalam Pemerintahan**

Menurut George W. Rainbolt, hak memang dapat dibedakan menjadi *Institutional Rights* dan *Non-Institutional Rights*. Pada *Non-Institutional Rights* moral menentukan pelaksanaannya karena hak ini berasal dari kebiasaan-kebiasaan atau adat yang berlaku di masyarakat. Sedangkan *Institutional rights* merupakan hak diciptakan oleh negara dan hukum tampil sebagai alat bagi pelaksanaan hak ini. Dalam konteks ini Hans Kelsen berpendapat bahwa tidak ada hak hukum bagi seseorang tanpa suatu kewajiban hukum bagi orang lain. Dalam *Institutional rights* yang dimiliki rakyat, negara sebagai pihak yang memiliki kewajiban hukum untuk menjamin pelaksanaannya. Lebih lanjut Kelsen mengatakan bahwa hak yang memungkinkan hukum untuk menggerakkan sanksi.

Dalam kaitannya dengan praktek ketatanegaraan yang demokratis –untuk membedakannya dengan praktek otokrasi—Kelsen menjelaskan keberadaan hak politik dalam negara yang demokratis. Menurut Kelsen Hak politik berarti warga negara berperan serta dalam pemerintahan, dalam pembentukan “kehendak” negara. Dalam pelaksanaan hak politik ini negara yang bertanggung jawab melalui hukum yang dibentuk negara. Kelsen kemudian membandingkan bahwa hak-hak politik juga serupa dengan hak-hak dalam hukum perdata yang biasanya dibicarakan banyak orang ketika membicarakan soal hak, yaitu dalam hal melahirkan kewajiban bagi pihak-pihak yang terlibat.

### **Bagian Keempat, Larangan Keluarga Petahana Ikut Serta Dalam Pemilihan Kepala Daerah**



Pasal 7UU 8/2015 menyebutkan 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 yang diantara disebutkan “tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana”. Dalam penjelasan ketentuan itu disebutkan “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.” Ahli memiliki beberapa pendapat mengenai ketentuan ini dan menganggap ketentuan ini menyimpan beberapa masalah, yaitu:

*Pertama*, ketentuan ini nampak dimaksudkan untuk melakukan pembatasan kepada petahana agar calon tidak menggunakan kekuasaannya dalam mendukung salah satu calon pada pemilihan kepala daerah. Ahli memiliki pendapat yang sama dengan pembentuk undang-undang dalam tujuan pembatasan tersebut. Namun ahli berpendapat bahwa pembentuk Undang-Undang tidak merumuskan dengan tepat tujuan tersebut dalam ketentuan Undang-Undang sehingga mengakibatkan terlanggarnya hak partisipasi rakyat dalam pemerintahan (*right to be candidate*).

Dalam perspektif *problem solving methodology* yang digunakan untuk pembentukan peraturan perundang-undangan nampak pembentuk Undang-Undang mengidentifikasi sebuah perilaku bermasalah mengenai keterlibatan petahana dalam pemilihan kepala daerah yang akan berakibat menurunkan kualitas demokrasi pemilihan kepala daerah tersebut. Pemilik perilaku bermasalah ini terdapat pada petahana yang memiliki kekuasaan yang dapat digunakannya untuk mendukung salah satu calon. Namun ketika dirumuskan dalam bentuk pengaturan nampak pembentuk Undang-Undang keliru dalam merumuskan sehingga yang terjadi adalah bukan melakukan pembatasan kepada petahana dalam penggunaan kekuasaannya ketika berlangsungnya pemilihan kepala daerah namun justru melakukan pembatasan hak kepada pihak yang sebenarnya bukan pemilik perilaku bermasalah tersebut. Dalam hal ini adalah pihak yang memiliki

hubungan darah, ikatan perkawinan dan/atau garis keturunan. Pihak yang ditentukan tersebut tidak dalam kapasitas memiliki perilaku bermasalah karena pihak-pihak tersebut tidak memiliki kekuasaan sebagai petahana. Kedudukan mereka sebagai keluarga petahana karena hubungan darah, ikatan perkawinan dan/atau garis keturunan tidak menyebabkan mereka dapat dianggap mendapat manfaat dari kekuasaan yang terdapat pada seorang petahana.

*Kedua*, pembentuk Undang-Undang merumuskan ketentuan ini berdasar asumsi-asumsi yang kebenarannya dengan mudah dapat dibantah. Hubungan kekeluargaan berdasar 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 sama sekali tidak dapat dipastikan memiliki kepentingan atau afiliasi politik yang sama dengan petahana suatu pemilihan kepala daerah. Tidak ada cara untuk memastikan kesemua mereka tersebut berada dalam pihak yang sama dalam suatu pemilihan bahkan justru dapat disebutkan banyak kasus dimana dalam sebuah keluarga terdapat perbedaan afiliasi atau kepentingan politik. Asumsi lain yang dibangun oleh pembentuk Undang-Undang adalah jika seseorang memiliki jabatan sebagai kepala daerah maka keluarganya berdasar hubungan darah, ikatan perkawinan dan/atau garis keturunan 1 (satu) tingkat lurus ke atas, ke bawah, ke samping dengan petahana turut menikmati kekuasaan sebagai kepala daerah sehingga mereka semua harus kehilangan hak-hak politiknya dalam rangka terciptanya pemilihan kepala daerah yang berkualitas. Padahal justru dapat terjadi sebaliknya, pihak keluarga dirugikan dengan duduknya seorang kepala daerah dalam kekuasaannya baik dalam suatu pemilihan kepala daerah ataupun situasi lainnya.

*Ketiga*, pembentuk Undang-Undang telah memberi kriteria bahwa konflik kepentingan akan terjadi didasari hubungan darah, ikatan perkawinan dan/atau garis keturunan 1 (satu) tingkat lurus ke atas, ke bawah, ke samping dengan petahana. Kriteria dibuat dengan landasan yang tidak jelas karena konflik kepentingan bisa berdasar oleh banyak sebab seperti yang disebutkan dalam Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menyebutkan bahwa Konflik Kepentingan terjadi apabila

dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dilatarbelakangi:

- a. adanya kepentingan pribadi dan/atau bisnis,
- b. hubungan dengan kerabat dan keluarga,
- c. hubungan dengan wakil pihak yang terlibat,
- d. hubungan dengan pihak yang bekerja dan mendapat gaji dari pihak yang terlibat,
- e. hubungan dengan pihak yang memberikan rekomendasi terhadap pihak yang terlibat dan/atau,
- f. hubungan dengan pihak-pihak lain yang dilarang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian hubungan kerabat dan keluarga hanya salah satu saja yang melatarbelakangi konflik kepentingan pembentukan kebijakan oleh pejabat negara. Jika ingin konsisten seharusnya pembentuk Undang-Undang melakukan pembatasan yang sama terhadap semua pihak di atas seperti pembatasan yang dilakukan terhadap keluarga petahana. Kenyataannya memang sangat mungkin seorang petahana memberi dukungan kepada pihak-pihak yang disebutkan di atas dalam suatu pemilihan kepala daerah bahkan pihak keluarga justru dirugikan karena dukungan petahana kepada pihak lain.

*Keempat*, pembatasan hak kepada keluarga petahana dalam pencalonan kepala daerah dapat diartikan memberikan hukuman kepada seseorang yang tidak melakukan kesalahan, kelalaian ataupun memiliki kemampuan untuk melakukan pelanggaran. Posisi mereka sebagai keluarga petahana adalah sesuatu yang tidak mereka kehendaki dan tidak memiliki kekuasaan untuk menolak kondisi tersebut.

*Kelima*, pembatasan yang dilakukan seharusnya dilakukan terhadap penggunaan kekuasaan oleh petahana dalam suatu pemilihan kepala daerah seperti pembatasan petahana dalam penggunaan birokrasi, anggaran daerah, pergantian pejabat yang berpotensi menguntungkan salah satu calon dalam sebuah pemilihan kepala daerah. Beberapa pembatasan tersebut sudah dilakukan

dalam UU 8/2015 namun perlu dilakukan dengan lebih tegas sanksinya baik sanksi pidana maupun sanksi administratif.

### **Bagian Kelima Larangan Mantan Narapidana menjadi Kepala Daerah**

Pasal 7 huruf g UU 8/2015 memberikan syarat bagi calon gubernur dan calon wakil gubernur, calon bupati dan calon wakil bupati, serta calon walikota dan calon wakil walikota 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. Dalam penjelasan ketentuan tersebut disebutkan “Persyaratan ini tidak berlaku bagi seseorang yang telah selesai menjalankan pidananya, terhitung 5 (lima) tahun sebelum yang bersangkutan ditetapkan sebagai bakal calon dalam pemilihan jabatan publik yang dipilih (*elected official*) dan yang bersangkutan mengemukakan secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan pernah dipidana serta bukan sebagai pelaku kejahatan berulang-ulang. Orang yang dipidana penjara karena alasan politik dikecualikan dari ketentuan ini”.

Ketentuan seperti ini sudah beberapa kali diputus oleh Mahkamah Konstitusi antara lain pada putusan terhadap perkara Nomor 4/PUU-VII/2009 yang pada intinya MK memberikan putusan inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*), yaitu tidak konstitusional sepanjang tidak dipenuhi syarat-syarat: (i) tidak berlaku untuk jabatan publik yang dipilih (*elected officials*); (ii) berlaku terbatas jangka waktunya hanya selama 5 (lima) tahun sejak terpidana selesai menjalani hukumannya; (iii) dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana; (iv) bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang.

Pada UU 8/2015 mengakomodasi putusan MK tersebut dalam Penjelasan Pasal 7 G yang sebelumnya dalam pasal yang sama dalam Perpu 1 Tahun 2014 sebelum kemudian diubah penjelasan tersebut hanya dinyatakan dengan kalimat “cukup jelas”. Nampaknya pembentuk Undang-Undang menyadari telah membuat kesalahan dalam memberikan syarat dalam Perpu 1 Tahun 2014 karena ketentuan seperti ini sudah ada dalam Putusan Mahkamah Konstitusi dan kemudian

berusaha memperbaikinya dengan memberikan penjelasan yang sama dengan yang terdapat dalam Putusan MK dimaksud. Namun demikian cara melakukan perbaikan seperti ini mengandung masalah dari segi perumusan ketentuan peraturan perundang-undangan. Jika dilihat ketentuan dalam Pasal dan penjelasannya nampak bertentangan. Norma-norma pengaturan justru banyak terdapat dalam penjelasannya. Padahal seperti yang ditentukan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, “Penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk peraturan-perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padanan kata/istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud”. Ketentuan dalam Pasal 7 huruf g yang pada prinsipnya melarang seorang mantan narapidana untuk menduduki jabatan sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah namun dalam penjelasannya justru sebenarnya pembatasan hak konstitusional warga negara tersebut tidak dibenarkan sendiri oleh penjelasan pasal dimaksud.

### **Bagian Keenam, Larangan Mantan Gubernur/ Bupati/Walikota Menjadi Wakil Gubernur/Wakil Bupati/Wakil Walikota**

Pasal 7 huruf o UU 8/2015 menentukan 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 belum pernah menjabat sebagai gubernur, bupati, dan walikota untuk calon wakil gubernur, calon wakil bupati, dan calon wakil walikota.

Pengaturan dapat dipahami bahwa jabatan wakil gubernur, wakil bupati ataupun wakil walikota tidak boleh diduduki oleh mantan gubernur, bupati dan walikota. Ketentuan ini juga tidak membatasi untuk suatu provinsi atau kabupaten/kota yang sama, artinya seluruh mantan gubernur, bupati dan walikota di seluruh Indonesia tidak boleh mencalonkan sebagai wakil gubernur, wakil bupati ataupun wakil walikota.

Ahli memandang pengaturan seperti ini perlu ditinjau dengan memperhatikan pendapat-pendapat berikut ini. *Pertama*, bahwa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah jabatan yang berbeda dimana seluruh tugas kewenangan berada pada tangan kepala daerah. Wakil kepala daerah hanya memiliki tugas (bukan kewenangan) antara lain membantu kepala daerah, memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah, melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara. Pelaksanaan semua tugas tersebut juga harus dipertanggungjawabkan kepada kepala daerah. Ketentuan-ketentuan tersebut terdapat dalam Pasal 66 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

*Kedua*, daerah-daerah di Indonesia memiliki karakter yang berbeda baik dilihat dari luas wilayah, jumlah penduduk, dan kompleksitas permasalahan yang terdapat di dalamnya. Selain itu terdapat daerah yang memiliki otonomi khusus, daerah yang dijadikan ibukota negara, daerah istimewa dan lain sebagainya. Lebih penting lagi tentu juga berbeda secara jelas karakter antara provinsi, kabupaten dan kota. Setiap perbedaan karakter tersebut tidak dipungkiri memiliki tingkat kesulitan memimpin yang berbeda sehingga membutuhkan kapasitas kepemimpinan yang berbeda pula.

Pembentuk Undang-Undang nampak tidak memperhitungkan semua karakter yang berbeda-beda tersebut sehingga membuat pengaturan secara umum bahwa seluruh mantan gubernur, bupati, dan walikota tidak boleh menjadi calon wakil gubernur, calon wakil bupati, dan calon wakil walikota. Artinya dapat bermakna antara lain tidak boleh ada mantan bupati menjadi calon wakil gubernur, tidak boleh ada mantan walikota menjadi wakil gubernur, tidak boleh ada mantan walikota menjadi wakil bupati di daerah yang berbeda, ataupun tidak boleh ada mantan gubernur di suatu provinsi di Indonesia menjadi wakil gubernur di ibukota negara

[2.7] Menimbang bahwa Pemohon dan Pihak Terkait telah menyampaikan kesimpulan yang diterima Kepaniteraan Mahkamah masing-masing pada tanggal 4 Juni 2015, yang pada pokoknya para pihak tetap pada pendiriannya;

[2.8] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan ditunjuk dalam berita acara persidangan, dan merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dengan Putusan ini;

### 3. PERTIMBANGAN HUKUM

[3.1] Menimbang bahwa pokok permohonan *a quo* adalah permohonan pengujian konstitusionalitas Pasal 7 huruf r dan huruf s serta Penjelasan 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 Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5678, selanjutnya disebut UU 8/2015), yang masing-masing menyatakan:

#### **Pasal 7 huruf r dan huruf s**

*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), 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:*

...

- 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 bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau kepada Pimpinan DPRD bagi anggota DPRD*

...

#### **Penjelasan Pasal 7 huruf 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”;*

terhadap Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), yang masing-masing menyatakan:

#### **Pasal 27 ayat (1)**

*Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya;*

#### **Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3)**

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



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

**Pasal 28I ayat (2)**

*Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu;*

[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 dan huruf s serta Penjelasan Pasal 7 huruf r UU 8/2015, terhadap UUD 1945 sehingga Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

#### **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-tidaknya 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 dengan Bupati Gowa, Provinsi Sulawesi Selatan (vide bukti P-6 dan bukti P-7). 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, sebagaimana yang didalilkan 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], dan 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 didalikan Pemohon dengan berlakunya Pasal 7 huruf r beserta

Penjelasan 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, Pemohon mendalilkan bahwa Pasal 7 huruf r dan huruf s serta Penjelasan Pasal 7 huruf r UU 8/2015, yang bunyi atau rumusannya adalah sebagaimana telah dikutip pada paragraf [3.1] di atas bertentangan dengan UUD 1945 dengan argumentasi yang, jika diringkas dan disistematiskan, pada pokoknya sebagai berikut:

Berkenaan dengan Pasal 7 huruf r dan Penjelasan Pasal 7 huruf r UU 8/2015, Pemohon menjelaskan argumentasinya:

- (1) 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) UUD 1945. Larangan diskriminasi itu kemudian ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4026, selanjutnya disebut UU HAM) yang tidak membenarkan diskriminasi berdasarkan perbedaan agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan.
- (2) Bahwa Pemohon mengakui adanya pembatasan terhadap hak asasi manusia, sebagaimana diatur dalam Pasal 28J UUD 1945. Namun, pembatasan itu adalah dimaksudkan semata-mata untuk menjamin

pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil dengan mempertimbangkan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Pembatasan persyaratan calon kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf r UU 8/2015 tidaklah memenuhi syarat pembatasan sebagaimana dimaksud Pasal 28J UUD 1945.

- (3) 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 tetap.
- (4) Bahwa seharusnya pemilihan kepala daerah yang demokratis dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, sistem pencalonannya dilakukan secara terbuka dengan tidak membedakan atau mengistimewakan warga negara dengan persyaratan dari jabatan tertentu, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
- (5) Bahwa dalam pelaksanaan demokrasi yang lebih dewasa dalam pemilihan kepala daerah secara serentak seharusnya tidak ada lagi pembatasan hak asasi warga negara, khususnya hanya karena yang bersangkutan mempunyai hubungan darah ataupun hubungan perkawinan dengan petahana. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
- (6) Bahwa hubungan darah adalah kodrat Illahi yang hakiki dan asasi, yang menurut agama mana pun secara universal diakui sebagai hubungan yang sakral, bukan sebagai penghalang untuk berkiprah dalam pemerintahan.

Demikian pula halnya dengan hubungan yang timbul dari perkawinan yang sah.

Sedangkan berkenaan dengan Pasal 7 huruf s UU 8/2015, Pemohon menjelaskan argumentasinya:

- (1) Bahwa ketentuan huruf s Pasal 7 UU 8/2015 memberikan keistimewaan kepada sebagian warga negara Indonesia dengan jabatan tertentu terkait persyaratan “memberitahukan pencalonannya kepada Pimpinan DPR bagi anggota DPR, kepada Pimpinan DPD bagi anggota DPD, atau kepada Pimpinan DPRD kepada anggota DPRD”.
- (2) Bahwa, pada saat mengajukan permohonan ini, Pemohon yang menurut Konstitusi mempunyai hak untuk menjadi calon namun karena kedudukannya sebagai anggota DPRD Provinsi Sulawesi Selatan maka, berdasarkan ketentuan Pasal 7 huruf s UU 8/2015, Pemohon disyaratkan “memberitahukan pencalonannya kepada Pimpinan DPRD”.
- (3) Bahwa ketentuan Pasal 7 huruf s UU 8/2015 telah berlaku diskriminatif terhadap sesama warga negara Indonesia yang hendak mencalonkan diri atau dicalonkan, membedakan perlakuan persyaratan antarcalon. Khusus bagi anggota DPR, DPD, dan DPRD cukup hanya memberitahukan pencalonannya kepada pimpinan masing-masing, sedangkan bagi calon *incumbent* dan calon yang berstatus PNS dan anggota TNI/Polri serta pejabat BUMN/BUMD harus mengundurkan diri. Namun, pengunduran diri calon yang berstatus *incumbent* dan pejabat BUMN/BUMD adalah sejak ditetapkan sebagai calon, sedangkan pengunduran diri calon yang berstatus PNS dan anggota TNI/POLRI adalah sejak mendaftarkan diri sebagai calon.
- (4) Bahwa sesuai dengan hukum yang berlaku universal seharusnya tidak lagi dibeda-bedakan antara calon yang berasal dari anggota legislatif dan calon lainnya yang sedang menjabat (*incumbent*), yang menjabat di BUMN/BUMD, maupun yang berstatus PNS dan anggota TNI/Polri.

Bahwa jika filosofi pembatasan persyaratan bagi *incumbent*, pejabat BUMN/BUMD serta PNS dan anggota TNI/Polri didasarkan pada kekhawatiran akan terjadi penyalahgunaan kekuasaan maka seharusnya

kekhawatiran yang sama juga seharusnya berlaku bagi anggota legislatif yang berpotensi menyalahgunakan kekuasaannya (jika hanya disyaratkan memberitahukan pencalonannya tanpa harus mengundurkan diri).

- (5) Bahwa untuk mengembalikan kedudukan semua warga negara yang sama di mata hukum, bagi calon yang berstatus anggota legislatif seharusnya juga disyaratkan mengundurkan diri dari jabatannya selaku anggota legislatif. Atau, jika tidak demikian, baik calon *incumbent*, pejabat BUMN/BUMD, PNS, serta anggota TNI/Polri dipersyaratkan sama dengan calon dari anggota legislatif.

[3.10] Menimbang bahwa Mahkamah telah memeriksa bukti-bukti tertulis yang diajukan oleh Pemohon yang diberi tanda P1 sampai dengan P-7; mendengar keterangan para ahli Pemohon, yaitu Prof. H.A.S. Natabaya, S.H., LL.M, Dr. Harjono, S.H., MCL, Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., MPA, dan Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H. yang diberikan di bawah sumpah pada persidangan tanggal 21 Mei 2015; dan keterangan tertulis ahli Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., MPA, dan Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H, sebagaimana selengkapnya telah disampaikan pada bagian Duduk Perkara putusan ini;

[3.11] Menimbang bahwa Mahkamah telah pula membaca keterangan tertulis Presiden, DPR, dan Pihak Terkait T.R. Keumangan, S.H., M.H., bukti-bukti tertulis yang diajukan Pihak Terkait yang diberi tanda bukti PT-1 sampai dengan PT-11, keterangan tertulis ahli Pihak Terkait, yaitu Dr. Fitra Arsil, kesimpulan Pemohon dan Pihak Terkait, serta mendengar keterangan pihak-pihak tersebut dalam persidangan, sebagaimana selengkapnya telah diuraikan pada bagian Duduk Perkara putusan ini.

Pendapat Mahkamah

[3.12] Menimbang bahwa setelah memeriksa dengan seksama bukti-bukti Pemohon dan mendengar keterangan pihak-pihak sebagaimana disebutkan pada paragraf [3.10] dan [3.11] di atas, selanjutnya Mahkamah akan menyampaikan

pendapatnya sebagaimana akan dijelaskan dalam pertimbangan-pertimbangan di bawah ini.

[3.13] Menimbang, sebelum mempertimbangkan lebih lanjut dalil-dalil Pemohon, Mahkamah menilai bahwa substansi dari permohonan *a quo* tak terpisahkan dari persoalan yang menjadi isu konstitusional utama dalam pemilihan kepala daerah yaitu bagaimanakah seharusnya pembentuk Undang-Undang menjabarkan lebih lanjut semangat demokrasi yang terkandung dalam amanat Konstitusi, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, berkenaan dengan pengaturan pemilihan kepala daerah (gubernur, bupati, walikota) di Indonesia?

Terlepas dari pernyataan bernuansa “adagium” yang menyatakan bahwa demokrasi itu tidak ada ujungnya melainkan ia tumbuh menjadikan dirinya sendiri (*democracy has no end, it grows into its being*), kiranya tak seorang pun akan membantah bahwa salah satu ideal demokrasi adalah bagaimana melibatkan sebanyak mungkin rakyat untuk turut serta dalam proses politik, khususnya dalam membuat keputusan politik, yang langsung maupun tidak langsung berdampak terhadap dirinya. Oleh karena itu, dalam konteks pemilihan kepala daerah (gubernur, bupati, walikota), pembentuk Undang-Undang yang menjatuhkan pilihan pada pemilihan kepala daerah secara langsung sebagai penjabaran amanat yang termuat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, hal itu sesungguhnya merupakan bagian dari upaya konstitusional untuk mendekati ideal demokrasi dimaksud.

Namun, ideal demokrasi demikian tidak akan tercapai manakala proses dan mekanisme politik untuk menuju arah itu “dilepaskan” begitu saja sehingga yang terjadi pada akhirnya adalah sekadar pemenuhan formula prosedural demokrasi “siapa yang berhasil memperoleh suara terbanyak dialah yang berhak memerintah atau membuat keputusan politik atas nama publik.” Sebab jika demikian halnya maka salah satu kemungkinan yang akan terjadi adalah terpilihnya orang-orang yang berhak menduduki jabatan-jabatan publik (yang pengisiannya dilakukan melalui pemilihan, *elected public officials*) hanya karena



yang bersangkutan mampu meraih suara terbanyak namun sesungguhnya tidak memiliki kapasitas dan kapabilitas untuk memangku jabatan itu. Karena itulah demokrasi membutuhkan *rule of law*. Karena itu pula lahir gagasan negara demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democratic state*), sebagaimana yang sekarang juga dianut dan berlaku di Indonesia.

Dalam gagasan negara demokrasi yang berdasar atas hukum itu, ruang bagi terlibatnya sebanyak mungkin rakyat dalam proses dan pengambilan keputusan politik tetap dibuka tetapi pada saat yang sama pembatasan-pembatasan tertentu, yang dirumuskan atau dituangkan dalam norma hukum yang berlaku umum, diberlakukan karena memang dibutuhkan agar mereka yang nantinya terpilih sebagai pemegang jabatan publik itu adalah mereka yang memiliki kapasitas dan kapabilitas untuk itu dalam arti yang seluas-luasnya. Namun, sesuai dengan gagasan negara demokrasi yang berdasar atas hukum, pembatasan-pembatasan demikian tidak boleh dibuat sedemikian rupa sehingga membatasi atau bahkan menghilangkan secara tidak konstitusional hak-hak mendasar warga negara, terlebih tatkala hak-hak mendasar tersebut tegas dinyatakan dalam dan dijamin oleh Konstitusi dan karenanya menjadi hak-konstitusional sehingga hak-hak itu telah menjadi bagian dari Konstitusi. Tatkala hak-hak tersebut telah menjadi bagian dari Konstitusi, sementara Konstitusi adalah hukum dasar, maka hak-hak itupun telah menjadi bagian dari hukum dasar yang mengikat seluruh cabang kekuasaan negara, termasuk juga warga negara.

Oleh karena itu, sekadar untuk menyebut contoh dalam hubungannya dengan permohonan *a quo*, sekalipun dalam negara demokrasi yang berdasar atas hukum dibenarkan pemberlakuan pembatasan-pembatasan terhadap mereka (warga negara) yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah (gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, walikota/wakil walikota), pembatasan-pembatasan tersebut tidak boleh memuat ketentuan yang bersifat diskriminatif, menghambat atau bahkan menghilangkan secara tidak sah hak warga negara untuk beroleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan, atau pembatasan-pembatasan demikian justru menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya, dan sebagainya. Bertolak dari gagasan pokok inilah

selanjutnya Mahkamah akan memberikan pertimbangannya dalam mengadili permohonan *a quo*.

[3.14] Menimbang bahwa setelah Mahkamah menguraikan perihal makna semangat demokrasi dalam kaitannya dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 untuk pemilihan kepala daerah (gubernur, bupati, walikota), selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan dalil-dalil Pemohon, sebagaimana diuraikan pada paragraf **[3.9]** di atas. Dari seluruh argumentasi yang dikemukakan Pemohon dalam permohonannya, sesungguhnya hanya ada dua hal yang perlu dipertimbangkan lebih lanjut oleh Mahkamah, yaitu:

- a. apakah pembatasan terhadap hak pihak-pihak yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah yang semata-mata didasarkan pada adanya hubungan kekerabatan pihak tersebut dengan kepala daerah petahana (*incumbent*), baik yang timbul dari hubungan darah maupun hubungan perkawinan, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 7 huruf r dan Penjelasan Pasal 7 huruf r UU 8/2015, bertentangan dengan UUD 1945 sebagaimana didalilkan Pemohon?
- b. apakah pengaturan secara berbeda bagi anggota DPR, DPD, dan DPRD yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah yang cukup hanya memberitahukan kepada pimpinannya masing-masing, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf s UU 8/2015, dengan Pegawai Negeri Sipil, anggota TNI/Polri, dan pejabat BUMN/BUMD yang harus mengundurkan diri sejak saat pendaftaran jika hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah, dimana pengunduran diri tersebut tidak dapat ditarik kembali, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf t dan huruf u UU 8/2015, bertentangan dengan UUD 1945 sebagaimana didalilkan Pemohon?

[3.15] Menimbang, terhadap pertanyaan pertama (huruf a), dengan bertolak dari keterangan pembentuk Undang-Undang (DPR dan Presiden), telah ternyata bahwa maksud pembentuk Undang-Undang mencantumkan ketentuan Pasal 7 huruf r dan Penjelasan Pasal 7 huruf r UU 8/2015 adalah untuk menciptakan kompetisi yang *fair* antara calon yang berasal dari keluarga petahana (*incumbent*)

dan calon lain sehingga dengan demikian akan tercegah berkembangnya apa yang dinamakan “politik dinasti” atau “dinasti politik”. Sementara itu, menurut Presiden, politik dinasti tersebut tidak dapat dipisahkan dari konsep petahana (*incumbent*). Penjelasannya, menurut Presiden, adalah sebagai berikut: *Pertama*, karena petahana mempunyai akses terhadap kebijakan dan akses terhadap alokasi anggaran sehingga dapat memberikan keuntungan pribadi untuk memenangkan pemilihan kepala daerah atau memenangkan kelompok-kelompoknya. *Kedua*, petahana secara alamiah memiliki berbagai fasilitas dan tunjangan yang melekat kepada dirinya sehingga, dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, fasilitas dan tunjangan itu melekat terus menerus. *Ketiga*, 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. *Keempat*, terkait dengan netralitas PNS di mana petahana mempunyai akses yang lebih besar untuk memobilisasi PNS guna memberikan dukungan yang menguntungkan dirinya. Atas dasar itu kemudian ditarik asumsi bahwa calon yang berasal dari keluarga petahana dan calon lain tidak berada dalam kondisi *equal*. Dengan kata lain, dalam asumsi pembentuk Undang-Undang, *in casu* pemerintah, maksud dari ketentuan yang memberikan pembatasan terhadap keluarga petahana itu adalah agar semua calon berangkat dari kondisi *equal* sehingga kompetisi berlangsung secara *fair*.

Keterangan Presiden tersebut diperkuat oleh keterangan DPR yang antara lain menyatakan bahwa dinasti politik telah marak terjadi di berbagai daerah. Menurut DPR, ada dua hal yang mendasari berkembangnya dinasti politik tersebut. *Pertama*, macetnya kaderisasi politik dalam menjaring calon kepala daerah yang berkualitas sehingga menciptakan pragmatisme politik dengan mendorong kalangan sanak keluarga kepala daerah untuk menjadi pejabat publik. *Kedua*, konteks masyarakat yang menjaga adanya kondisi *status quo* di daerahnya yang menginginkan kepala daerah untuk berkuasa dengan cara mendorong kalangan keluarga atau orang dekat kepala daerah untuk menggantikan petahana. Dengan demikian, menurut DPR, adanya pengaturan mengenai “dinasti politik” ini

justeru merupakan langkah progresif yang positif karena dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pengaturan demikian belum ada sehingga terjadilah dinasti politik di berbagai daerah.

Dengan penjelasan demikian tampak jelas bagi Mahkamah bahwa yang dimaksud dengan mencegah berkembangnya “politik dinasti” atau “dinasti politik” oleh pembentuk Undang-Undang adalah upaya pembentuk Undang-Undang mencegah timbulnya keadaan di mana kepala daerah (gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, atau walikota/wakil walikota) di suatu daerah dikuasai oleh atau jatuh di tangan suatu keluarga tertentu. Adapun “keluarga”, secara tersirat, dimaknai sebagai ikatan kekerabatan baik yang lahir karena hubungan darah maupun karena perkawinan, sebagaimana tampak dari Penjelasan Pasal 7 huruf r UU 8/2015.

[3.16] Menimbang bahwa oleh karena maksud pembentuk Undang-Undang berkenaan dengan rumusan norma Pasal 7 huruf r dan Penjelasan Pasal 7 huruf r UU 8/2015 telah jelas, yaitu sebagaimana diuraikan pada paragraf [3.15] di atas, maka telah terang bagi Mahkamah:

**[3.16.1]** Bahwa pembentuk Undang-Undang sesungguhnya telah menyadari sejak semula kalau dengan rumusan sebagaimana tertulis dalam Pasal 7 huruf r dan Penjelasan Pasal 7 huruf r UU 8/2015 tersebut berarti telah membuat pembatasan yang bersifat menghalangi hak konstitusional warga negara dari kelompok tertentu, *in casu* warga negara yang terlahir dari atau mempunyai ikatan kekerabatan dengan keluarga kepala daerah petahana (*incumbent*) karena perkawinan. Meskipun pembatasan terhadap hak konstitusional warga negara, atau hak asasi manusia pada umumnya, dimungkinkan menurut UUD 1945, pembatasan demikian tunduk kepada persyaratan yang ketat sebagaimana ditentukan oleh Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “*Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi*

*tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”*

Berkait dengan dimungkinkannya pembatasan terhadap hak atau kebebasan seseorang, Mahkamah bahkan sejak awal masa keberadaannya telah menyatakan pendapatnya, sebagaimana termuat dalam Putusan Nomor 011-017/PUU-I/2003, bertanggal 24 Februari 2004, yang di dalam pertimbangan hukumnya, antara lain, menyatakan:

*“... memang Pasal 28J ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memuat ketentuan dimungkinkannya pembatasan terhadap 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 tersebut 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”..... Di samping itu persoalan pembatasan hak pilih (baik aktif maupun pasif) dalam dalam pemilihan umum 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.”*

Dengan demikian, bahwa pembatasan tersebut diatur dengan Undang-Undang hanyalah salah satu persyaratan. Banyak persyaratan lain yang harus dipenuhi, sebagaimana ditegaskan dalam pertimbangan putusan Mahkamah di atas. Dalam putusan yang lain, Mahkamah bahkan menegaskan bahwa pada pembatasan-pembatasan terhadap mereka yang menderita cacat sekalipun tidak boleh dilakukan sedemikian rupa sehingga mereka terhalang pemenuhan hak-hak konstitusionalnya, sebagaimana

ditegaskan dalam pertimbangan hukum Putusan Nomor 008/PUU-II/2004, bertanggal 23 April 2004. Dalam konteks ini, pembatasan demikian baru dapat dibenarkan apabila memang nyata-nyata diperlukan mengingat tingkat beratnya cacat orang tersebut (*severity of their handicap*) sedemikian rupa sehingga tidak memungkinkan baginya untuk melaksanakan hak-hak secara berfaedah (*in a meaningful way*). Seraya menyitir ketentuan yang tertuang dalam angka 4 *Declaration on the Rights of Disabled Persons* (1975), Mahkamah dalam pertimbangan putusan tersebut, antara lain, menyatakan:

*“Dalam pada itu, paragraf 7 yang dimaksud berbunyi, “Whenever mentally retarded persons are unable, **because of the severity of their handicap**, to exercise all their rights in a meaningful way or it should become necessary to restrict or deny some or all of theses rights, the procedure used for that restriction or denial of rights must contain proper legal safeguard against every form of abuse...” Dengan demikian pembatasan-pembatasan yang dilakukan oleh undang-undang sepanjang dipandang perlu karena alasan **severity of their handicap** sehingga tidak memungkinkan yang bersangkutan melaksanakan hak-haknya “in a meaningful way” adalah dibenarkan, oleh karena itu tidak dapat dipandang diskriminatif.*

Dengan demikian telah jelas bahwa, sesuai dengan ketentuan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, syarat untuk dapat membatasi pelaksanaan hak asasi bukan semata-mata bahwa pembatasan itu harus dilakukan dengan Undang-Undang, sebagaimana dijelaskan oleh pembentuk Undang-Undang (DPR dan Presiden) dalam perkara *a quo*. Seseorang yang karena kelahirannya atau karena memiliki hubungan kekerabatan dengan kepala daerah petahana tidaklah mengganggu hak atau kebebasan orang lain jika hendak mencalonkan diri menjadi kepala daerah. Demikian pula, dengan mencalonkan diri sebagai kepala daerah, hal ini pun tidak bertentangan dengan nilai-nilai moral, agama, keamanan maupun ketertiban umum. Dengan demikian, alasan bahwa larangan itu hanya berlaku sementara, yaitu selama belum terlampauinya jeda satu periode masa jabatan sebagaimana

diterangkan oleh DPR, tidaklah menghilangkan substansi pertentangan ketentuan *a quo* dengan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945.

Lagi pula, Presiden mengakui bahwa ketentuan sebagaimana termuat dalam Pasal 7 huruf r dan Penjelasan Pasal 7 huruf r UU 8/2015 tidak dibutuhkan sekiranya sistem pengawasan oleh Bawaslu, sistem pengawasan oleh inspektorat, maupun sistem pengawasan oleh BPKP telah berjalan dengan baik. Dengan demikian, problem yang sesungguhnya adalah tidak optimalnya mekanisme pengawasan terhadap kepala daerah petahana oleh institusi-institusi yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan.

**[3.16.2]** Bahwa dengan rumusan yang maksudnya sebagaimana diterangkan oleh pembentuk Undang-Undang tersebut, Pasal 7 huruf r dan Penjelasan Pasal 7 huruf r UU 8/2015 juga mengandung muatan diskriminasi. Ketentuan *a quo* nyata-nyata (dan diakui oleh pembentuk Undang-Undang) memuat pembedaan perlakuan yang semata-mata didasarkan atas kelahiran dan status kekerabatan seseorang. Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 menyatakan, “*Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu*”.

Dengan demikian Pasal 7 huruf r dan Penjelasan Pasal 7 huruf r UU 8/2015 bertentangan dengan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945. Memang benar bahwa tidak setiap pembedaan serta-merta berarti diskriminasi. Namun, dalam kasus *a quo*, tampak nyata kalau pembedaan tersebut dibuat semata-mata didasari oleh maksud untuk mencegah kelompok orang tertentu (*in casu* anggota keluarga kepala daerah petahana) untuk menggunakan hak konstitusionalnya (*in casu* hak untuk dipilih atau mencalonkan diri, *right to be candidate*) dan dilakukan dengan cara yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, sebagaimana telah diuraikan dalam sub-paragraf **[3.16.1]** di atas.

Sesungguhnya, sebelum dilakukan perubahan terhadap UUD 1945 pun larangan terhadap diskriminasi sudah tegas diberlakukan dalam hukum

positif Indonesia, sebagaimana termaktub dalam UU HAM. Pasal 3 ayat (3) UU HAM menyatakan, *“Setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia, tanpa diskriminasi.”* Sementara itu, yang dimaksud dengan diskriminasi menurut Pasal 1 angka 3 UU HAM adalah *“setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya.”* Dengan demikian, bukan hanya Konstitusi (UUD 1945), UU HAM juga melarang adanya diskriminasi.

Selain itu, Indonesia juga telah meratifikasi Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR*), sehingga sesuai dengan prinsip *pacta sunt servanda* Indonesia menanggung kewajiban hukum internasional (*international legal obligation*) untuk menaati ketentuan-ketentuan dalam Kovenan ini, salah satu di antaranya adalah ketentuan tentang larangan terhadap praktik diskriminasi. Pasal 26 ICCPR tegas menyatakan, *“All persons are equal before the law and are entitled to the equal protection of the law. In this respect, the law shall prohibit any discrimination and guarantee to all persons equal and effective protection against discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.”*

Dalam Pasal 26 ICCPR tersebut, kelahiran (*birth*) bahkan disebut secara khusus. Oleh karena itu, meskipun pemenuhan kewajiban internasional ini tidak serta-merta dapat digunakan sebagai dasar untuk menguji konstiusionalitas suatu norma Undang-Undang, paling tidak ia menegaskan universalitas larangan terhadap praktik diskriminasi dimaksud.



**[3.16.3]** Bahwa oleh karena pembatasan yang termuat dalam rumusan Pasal 7 huruf r dan Penjelasan Pasal 7 huruf r UU 8/2015 tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 dan sekaligus mengandung muatan diskriminasi, sebagaimana dijelaskan dalam sub-paragraf **[3.16.1]** dan **[3.16.2]** di atas, dan oleh karena ketentuan *a quo* adalah bersangkut-paut dengan hak bagi setiap warga negara atas perlakuan yang sama dalam hukum dan pemerintahan maka ketentuan *a quo* dengan sendirinya juga bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945. Secara lebih spesifik, oleh karena hak konstitusional yang terhalangi secara tidak konstitusional oleh ketentuan *a quo* adalah hak untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah maka telah nyata pula ketentuan *a quo* melanggar hak konstitusional warga negara untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan, sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D ayat (3) UUD 1945;

**[3.16.4]** Bahwa apabila Pasal 7 huruf r UU 8/2015 dimaknai sejalan dengan penjelasannya, sebagaimana diterangkan oleh pembentuk Undang-Undang, telah ternyata bertentangan dengan UUD 1945 sebagaimana telah diuraikan dalam pertimbangan pada sub paragraf **[3.16.1]** sampai dengan **[3.16.3]** di atas, pertanyaan yang kemudian harus dipertimbangkan oleh Mahkamah adalah bagaimana apabila Pasal 7 huruf r UU 8/2015 tidak dipertimbangkan bersama-sama dengan penjelasannya? Apakah serta-merta hal itu berarti Pasal 7 huruf r UU 8/2015 tersebut konstitusional? Dengan kata lain, bagaimana jika Penjelasan Pasal 7 huruf r UU 8/2015 tidak ada?

Menurut Mahkamah, dalam keadaan demikian Pasal 7 huruf r UU 8/2015 tersebut akan sulit dilaksanakan dalam praktik, khususnya oleh Penyelenggara Pilkada. Sebab, pemaknaan terhadap frasa “*tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana*” itu berarti diserahkan kepada penafsiran setiap orang sesuai dengan kepentingannya. Dengan kata lain, dapat dipastikan bahwa tidak akan ada kesamaan pandangan terhadap frasa “*tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana*”. Akibatnya, tidak ada kepastian hukum. Padahal, kepastian hukum terhadap penafsiran frasa “*tidak*

*memiliki konflik kepentingan dengan petahana*” itu menjadi penentu hak seseorang untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah yang dijamin oleh Konstitusi. Dengan demikian, telah terang bahwa apabila Pasal 7 huruf r UU 8/2015 dimaknai terlepas dari penjelasannya pun, hal itu tetap bertentangan dengan UUD 1945 karena tidak memberi kepastian hukum yang potensial merugikan hak konstitusional warga negara, *in casu* hak untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah;

**[3.16.5]** Bahwa, khusus terhadap Penjelasan Pasal 7 huruf r UU 8/2015, Mahkamah memandang perlu untuk kembali menegaskan bahwa penjelasan dari suatu ketentuan Undang-Undang akan menjadi bertentangan dengan UUD 1945 jika ia memuat atau merumuskan norma baru. Hal itu, selain dinyatakan dalam Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234), telah pula ditegaskan dalam putusan Mahkamah Nomor 005/PUU-III/2005, bertanggal 22 Maret 2005, yang dibuat tatkala Undang-Undang yang mengatur tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih berlaku Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389), yang ternyata juga dikutip dan dijadikan sebagai bagian dari dalil Pemohon. Dalam pertimbangan hukum putusan tersebut, antara lain, dikatakan:

*“Menimbang bahwa sesuai dengan kebiasaan yang berlaku dalam praktik pembentukan perundang-undangan, yang juga diakui mengikat secara hukum, penjelasan berfungsi untuk menjelaskan substansi norma yang terdapat dalam pasal dan tidak menambahkan norma baru, apalagi memuat substansi yang sama sekali bertentangan dengan norma yang dijelaskan. Lagi pula kebiasaan ini ternyata telah pula dituangkan dengan jelas dalam Lampiran [vide Pasal 44 ayat (2)] UU Nomor 10 Tahun 2004 yang merupakan bagian tak terpisahkan*

*dari Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang antara lain menentukan:*

1. *Penjelasan berfungsi sebagai tafsiran resmi pembentuk peraturan perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu penjelasan hanya memuat uraian atau jabaran lebih lanjut norma yang diatur dalam batang tubuh. Dengan demikian penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma batang tubuh, tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan norma yang dijelaskan;*
2. *Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut. Oleh karena itu hindari membuat rumusan norma di bagian penjelasan;*
3. *Dalam penjelasan dihindari rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan perundang-undangan yang bersangkutan”;*

Terjadinya penggantian Undang-Undang yang mengatur tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (dalam hal ini dari Undang Nomor 10 Tahun 2004 diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011) tidaklah serta-merta mengubah pendapat Mahkamah terhadap masalah ini sebab Mahkamah mendasarkan pertimbangan putusannya pada Konstitusi (UUD 1945) sehingga walaupun Mahkamah menyertakan ketentuan Undang-Undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan di dalamnya, hal itu adalah untuk lebih menguatkan sekaligus lebih mengkonkritkan pendapat Mahkamah. Lagipula, perubahan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khususnya terhadap ketentuan yang berkenaan dengan perkara *a quo*, justru memperkuat pertimbangan hukum dalam putusan Mahkamah di atas. Hal itu tampak jelas dari Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (mengenai Penjelasan) yang menyatakan:

*Penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk Peraturan Perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh*

*karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padanan kata/istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud.*

*Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut dan tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisi norma.*

*Penjelasan tidak menggunakan rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan Peraturan Perundang-undangan.*

*Rumusan penjelasan pasal demi pasal memperhatikan hal sebagai berikut:*

- a. tidak bertentangan dengan materi pokok yang diatur dalam batang tubuh;*
- b. tidak memperluas, mempersempit atau menambah pengertian norma yang ada dalam batang tubuh;*
- c. tidak melakukan pengulangan atas materi pokok yang diatur dalam batang tubuh;*
- d. tidak mengulangi uraian kata, istilah, frasa, atau pengertian yang telah dimuat di dalam ketentuan umum; dan/atau*
- e. tidak memuat rumusan pendelegasian.*

Dalam kasus *a quo*, norma dalam batang tubuh Pasal 7 huruf r UU 8/2015 berbunyi, “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”. Norma yang hendak dijelaskan dari ketentuan dalam batang tubuh ini adalah frasa pada huruf r, yaitu frasa “tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana.” Namun dalam penjelasan dikatakan, “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*". Dengan rumusan demikian, penjelasan *a quo* bukan saja telah menimbulkan persoalan diskriminasi (serta persoalan inkonstitusionalitas lain) tatkala dihubungkan dengan norma yang hendak dijelaskan, sebagaimana telah diuraikan pada sub-paragraf **[3.16.1]** sampai dengan **[3.16.3]** di atas, tetapi juga telah membuat rumusan norma baru, yaitu dengan menambahkan frasa "kecuali telah melewati jeda 1 (satu) kali masa jabatan." Masalah ikutan dari pemuatan norma baru ini ialah bahwa ia (norma baru dalam penjelasan itu) tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum pembuatan peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan ketentuan dalam UU 8/2015 ini. Konkritnya, sebagai sekadar ilustrasi, andaikata permohonan *a quo* tidak ada, keluarga petahana tetap tidak dapat menggunakan ketentuan norma "kecuali telah melewati jeda 1 (satu) kali masa jabatan" ini sebagai dasar hukum untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah sekiranya kerabatnya yang menjadi kepala daerah telah melewati jeda dimaksud. Sebab ketentuan itu tidak ada dalam batang tubuh atau dalam norma pasal yang dijelaskan. Sementara itu, penjelasan dikatakan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut. Dengan demikian, logikanya: kalau menggunakan penjelasan sebagai dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan saja tidak dibenarkan, apalagi menggunakannya sebagai dasar pemenuhan hak. Lebih-lebih jika penjelasan tersebut memuat norma baru.

**[3.16.6]** Bahwa, dengan seluruh pertimbangan di atas bukan berarti Mahkamah menafikan kenyataan di mana kepala daerah petahana (*incumbent*) memiliki berbagai keuntungan, sebagaimana dikemukakan oleh Presiden, sehingga karenanya penting untuk dirumuskan pembatasan-pembatasan agar keuntungan-keuntungan itu tidak disalahgunakan oleh kepala daerah petahana untuk kepentingan dirinya (jika ia hendak

mencalonkan diri kembali), anggota keluarganya, kerabatnya, atau kelompok-kelompok tertentu yang dekat dengannya. Namun, pembatasan demikian haruslah ditujukan kepada kepala daerah petahana itu, bukan kepada keluarganya, kerabatnya, atau kelompok-kelompok tertentu tersebut. Sebab, keuntungan-keuntungan itu melekat pada si kepala daerah petahana sehingga kemungkinan penyalahgunaannya juga melekat pada si kepala daerah petahana. Keluarga kepala daerah petahana atau kelompok-kelompok tertentu hanya mungkin diuntungkan oleh keadaan demikian jika ada peran atau keterlibatan si kepala daerah petahana, terlepas dari persoalan apakah peran atau keterlibatan si kepala daerah petahana itu dilakukan secara langsung dan terang-terangan atau secara tidak langsung dan terselubung. Terhadap kemungkinan-kemungkinan yang demikian itulah seharusnya pembatasan-pembatasan terhadap kepala daerah petahana dirumuskan dalam norma Undang-Undang.

[3.17] Menimbang, berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, Mahkamah berpendapat bahwa dalil Pemohon sepanjang menyangkut inkonstitusionalitas Pasal 7 huruf r dan Penjelasan Pasal 7 huruf r UU 8/2015 adalah beralasan menurut hukum;

[3.18] Menimbang, selanjutnya terhadap pertanyaan “apakah pengaturan secara berbeda bagi anggota DPR, DPD, dan DPRD yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah dengan cukup hanya memberitahukan kepada pimpinannya masing-masing, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf s UU 8/2015, dengan Pegawai Negeri Sipil, anggota TNI, anggota Polri, dan pejabat BUMN/BUMD yang harus mengundurkan diri sejak saat pendaftaran jika hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah, dimana pengunduran diri tersebut tidak dapat ditarik kembali, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf t dan huruf u UU 8/2015, bertentangan dengan UUD 1945?”, sebagaimana diuraikan dalam paragraf [3.14] huruf b di atas, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

**[3.18.1]** Bahwa Presiden, dalam keterangannya yang disampaikan pada persidangan tanggal 22 April 2015, menjelaskan dasar pemikiran dibuatnya

pembedaan antara PNS, anggota TNI, anggota Polri, pegawai BUMN/BUMD dengan anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD jika hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah adalah:

*Pertama*, jabatan-jabatan di PNS, TNI, Polri, BUMN, dan BUMD tidak memiliki jangka waktu, sebaliknya untuk anggota DPR, DPD, dan DPRD masa jabatannya ditentukan lima tahun. *Kedua*, sifat pekerjaan DPR, DPD, dan DPRD adalah kolektif kolegial, sehingga ketika ditinggal salah satu anggotanya, sistem besarnya tidak terganggu. Hal itu berbeda dengan posisi PNS, TNI, dan Polri yang jabatannya terikat dengan pelaksanaan jabatan dan tugasnya secara individual, sehingga apabila ditinggal untuk sementara waktu akan terjadi persoalan dalam institusinya. Namun, pada kesempatan yang sama, Pemerintah juga mengakui perlunya mempertimbangkan agar aspek *fairness* dan *equality* antara PNS, TNI, Polri dengan anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD dimana hal itu diserahkan kepada Mahkamah untuk mempertimbangkannya.

**[3.18.2]** Bahwa terhadap persoalan yang sama, DPR dalam keterangannya pada persidangan tanggal 22 April 2015 memberikan alasan yang berbeda. Menurut DPR, dibedakannya persyaratan antara PNS, anggota TNI, Polri, pejabat BUMN/BUMD dengan anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD jika hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah, alasannya adalah karena jabatan anggota DPR, anggota DPD, maupun anggota DPRD adalah jabatan politik yang diperoleh melalui proses pemilihan umum secara langsung oleh rakyat, sehingga mekanisme pengunduran dirinya pun harus disebabkan oleh alasan-alasan yang bersifat khusus, sedangkan jabatan TNI, Polri, PNS, pejabat BUMN/BUMD adalah jabatan profesi yang sifatnya profesional dan merupakan pilihan karier. Pemilihan kepala daerah (Pilkada) merupakan aktivitas proses demokrasi yang tidak terlepas dari penyelenggaraan Pemilu karena Pilkada memiliki *output* yakni pejabat politik bukan memilih pejabat administratif. Namun, sebagaimana halnya Presiden, DPR melalui keterangannya yang disampaikan pada persidangan tanggal 21 Mei 2015 menyatakan bahwa perihal ketidakseragaman syarat dimaksud

DPR pun menyerahkan sepenuhnya kepada Mahkamah untuk mempertimbangkan apakah hal itu dapat dikategorikan telah menimbulkan aturan yang diskriminatif dan menciptakan perlakuan yang berbeda kepada sesama warga negara Indonesia;

[3.19] Menimbang, terlepas dari fakta bahwa UU 8/2015 adalah berasal dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), *in casu* Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, sehingga menurut penalaran yang wajar dapat dimengerti bahwa proses pembahasannya tidaklah seintensif pembahasan Undang-Undang yang lahir melalui proses legislasi “normal”, keterangan Presiden dan DPR selaku pembentuk Undang-Undang sebagaimana diuraikan pada paragraf **[3.18]** di atas menunjukkan bahwa di kalangan pembentuk Undang-Undang sendiri (Presiden bersama DPR) sesungguhnya belum terdapat kesatuan pandangan perihal dibedakannya persyaratan bagi PNS, anggota TNI, anggota Polri, pejabat BUMN/BUMD dengan anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD jika hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah. Namun, keadaan demikian tidaklah *ipso facto* dapat dijadikan sebagai dasar pertimbangan yang cukup untuk menyatakan bahwa ketentuan yang memuat perbedaan demikian adalah bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karena itu, terhadap isu ini, Mahkamah akan mempertimbangkannya lebih lanjut;

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



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

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

[3.21] Menimbang bahwa berkenaan dengan syarat pengunduran diri anggota TNI dan Polri yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah (atau wakil

kepala daerah), yang di dalamnya juga menyinggung kedudukan PNS, Mahkamah pun telah pula menyatakan pendiriannya sebagaimana dapat dilihat dalam Putusan Nomor 57/PUU-XI/2013, bertanggal 23 Januari 2014, yang merujuk pada pertimbangan Mahkamah dalam Putusan Nomor 67/PUU-X/2012, bertanggal 15 Januari 2013, yang antara lain menyatakan:

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

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

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

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

[3.22] Menimbang bahwa kalau terhadap syarat pengunduran diri PNS, anggota TNI, anggota Polri jika hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah (termasuk jabatan politik lainnya yang pengisiannya dilakukan melalui pemilihan, *elected officials*) menurut Mahkamah telah dinyatakan tidak bertentangan dengan UUD 1945, apakah pertimbangan yang sama dapat diberlakukan terhadap pejabat atau pegawai BUMN/BUMD yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah (termasuk jabatan politik lainnya yang pengisiannya dilakukan melalui pemilihan)? Menurut Mahkamah, pertimbangan yang sama juga berlaku dalam hubungan ini. Sebab, jabatan atau kedudukan seseorang di suatu BUMN/BUMD juga merupakan pilihan profesi dan berkaitan langsung dengan kepentingan negara dalam upaya untuk menciptakan kesejahteraan rakyat, sehingga dengan sendirinya bersangkutan pula dengan birokrasi pemerintahan, kendatipun BUMN/BUMD tersebut telah berbentuk badan hukum privat yang kekayaannya telah dipisahkan dari kekayaan negara. Oleh karena itu, apabila seorang pejabat atau pegawai BUMN/BUMD setiap saat, tanpa persyaratan apa pun, diperbolehkan meninggalkan jabatan atau tugasnya demi mengejar jabatan politik, negara atau pemerintah akan menanggung kerugian, sebagaimana halnya jika hal yang sama terjadi pada PNS, anggota TNI, anggota Polri;

[3.23] Menimbang, agar tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda terhadap frasa “*pada saat mendaftarkan diri*” yang terdapat dalam pertimbangan Mahkamah pada paragraf [3.20] di atas, Mahkamah perlu menegaskan bahwa frasa dimaksud adalah suatu pengertian umum, bukan pengertian teknis sebagai bagian dari tahapan pencalonan seseorang menjadi kepala daerah (atau tahapan pencalonan

menjadi anggota DPR, DPD, DPRD). Sebagaimana diketahui, seseorang yang mendaftar menjadi calon kepala daerah (demikian pula untuk menjadi anggota DPR, DPD, DPRD) harus melalui tahapan verifikasi oleh KPU/KIP terlebih dahulu sebelum resmi ditetapkan sebagai calon.

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

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

Sebab, paling tidak, jika nantinya yang bersangkutan terpilih, hal itu akan berakibat dilakukannya proses pemilihan kembali untuk mengisi kekosongan jabatan yang ditinggalkan oleh yang bersangkutan. Dengan demikian, persoalannya bukanlah kolektif kolegial atau bukan, tetapi menyangkut tanggung jawab dan amanah yang telah diberikan oleh masyarakat kepada yang bersangkutan.

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

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

[3.24] Menimbang, sejalan dengan pertimbangan sebagaimana diuraikan pada paragraf [3.20] sampai dengan paragraf [3.23] di atas, yaitu bahwa oleh karena pertimbangan perihal konstitusional-tidaknya syarat pengunduran diri PNS,

anggota TNI, anggota Polri, pejabat/pegawai BUMN/BUMD yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf t dan huruf u UU 8/2015, berkait langsung dengan pertimbangan perihal konstitusional-tidaknya syarat *“memberitahukan pencalonannya sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”*, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf s UU 8/2015, maka pertimbangan sebagaimana diuraikan pada paragraf [3.20] sampai dengan paragraf [3.23] di atas, *mutatis mutandis* berlaku terhadap Pasal 7 huruf s UU 8/2015. Dengan demikian, Pasal 7 huruf s UU 8/2015 adalah inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) sepanjang frasa *“memberitahukan pencalonannya sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”* dalam Pasal tersebut tidak diartikan *“mengundurkan diri sejak calon ditetapkan memenuhi persyaratan oleh KPU/KIP sebagai calon Gubernur, calon Wakil Gubernur, calon Bupati, calon Wakil Bupati, calon Walikota, dan calon Wakil Walikota bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”*.

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

pernyataan pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali, yaitu pada saat mendaftarkan diri dan berlaku sejak ditetapkan secara resmi sebagai calon.

[3.25] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana diuraikan pada paragraf [3.18] sampai dengan paragraf [3.24] di atas, dalil Pemohon sepanjang menyangkut inkonstitusionalitas Pasal 7 huruf r, Pasal 7 huruf s, dan Penjelasan Pasal 7 huruf r UU 8/2015 adalah beralasan menurut hukum untuk sebagian.

#### 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] Permohonan Pemohon sepanjang mengenai Pasal 7 huruf r dan Penjelasan Pasal 7 huruf r UU 8/2015 beralasan menurut hukum;
- [4.4] Permohonan Pemohon sepanjang mengenai Pasal 7 huruf s UU 8/2015 beralasan menurut hukum untuk sebagian.

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:

1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian.
  - 1.1. Pasal 7 huruf r beserta Penjelasan 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, Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5678) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - 1.2. Pasal 7 huruf r beserta Penjelasan 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, Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5678) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
  - 1.3. Pasal 7 huruf s sepanjang frasa *“memberitahukan pencalonannya sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran



Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5678) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, *“mengundurkan diri sejak calon ditetapkan memenuhi persyaratan oleh KPU/KIP sebagai calon Gubernur, calon Wakil Gubernur, calon Bupati, calon Wakil Bupati, calon Walikota, dan calon Wakil Walikota bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”*;

- 1.4. Pasal 7 huruf s sepanjang frasa *“memberitahukan pencalonannya sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5678) tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *“mengundurkan diri sejak calon ditetapkan memenuhi persyaratan oleh KPU/KIP sebagai calon Gubernur, calon Wakil Gubernur, calon Bupati, calon Wakil Bupati, calon Walikota, dan calon Wakil Walikota bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”*;
2. Menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya;
3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

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 Senin, tanggal enam, bulan Juli, tahun dua ribu lima belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada **hari Rabu, tanggal delapan, bulan Juli, tahun dua ribu lima belas**, selesai diucapkan pada **pukul 11.48 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 Rizki Amalia sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh Pemohon atau kuasanya, Presiden atau yang mewakili, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, dan Pihak Terkait atau kuasanya.

**KETUA,**

**ttd.**

**Arief Hidayat**

**ANGGOTA-ANGGOTA,**

**ttd.**

**Anwar Usman**

**ttd.**

**I Dewa Gede Palguna**

**ttd.**

**Maria Farida Indrati**

**ttd.**

**Wahiduddin Adams**

**ttd.**

**Patrialis Akbar**

**ttd.**

**Aswanto**

**ttd.**

**Suhartoyo**

**ttd.**

**Manahan M.P Sitompul**

**PANITERA PENGGANTI,**

**ttd.**

**Rizki Amalia**