



**PUTUSAN  
Nomor 22/PUU-VII/2009**

**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA**

**MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA,**

[1.1] Yang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

- [1.2] 1. N a m a : **Prof. Dr. drg. I Gede Winasa**  
Pekerjaan : Bupati Jembrana, Provinsi Bali  
Alamat : Kantor Bupati Jembrana, Jalan Surapati Nomor 1,  
Negara, Bali  
N.I.K. : 22.0201.090350.0001  
Untuk selanjutnya disebut ----- **Pemohon I.**
2. N a m a : **H. Nurdin Basirun, S.Sos.**  
Jabatan : Bupati Karimun, Provinsi Kepulauan Riau  
Alamat : Kantor Bupati, Jalan Sudirman, Tanjung Balai,  
Karimun  
N.I.K. : 21.02030707570003  
Untuk selanjutnya disebut ----- **Pemohon II.**

Dalam hal ini memberikan kuasa kepada **Dr. A. Muhammad Asrun, S.H., M.H.** dan **Bachtiar Sitanggang, S.H.**, keduanya advokat pada “Muhammad Asrun and Partners (MAP) Law Firm”, beralamat di Gedung PGRI, Jalan Tanah Abang III Nomor 24 Jakarta Pusat. Berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 24 Februari 2009, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

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

- [1.3] Membaca permohonan dari para Pemohon;  
 Mendengar keterangan dari para Pemohon;  
 Mendengar dan membaca keterangan dari Pemerintah;  
 Mendengar dan membaca keterangan dari Pihak Terkait I Walikota Surabaya, dan Pihak Terkait II Bupati Timur Tengah Utara;  
 Mendengar keterangan saksi dan ahli dari para Pemohon;  
 Memeriksa bukti-bukti;  
 Membaca kesimpulan para Pemohon dan Pihak Terkait.

## 2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon mengajukan permohonan dengan surat bertanggal 27 Maret 2009 yang terdaftar di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 1 April 2009 dengan registrasi Nomor 22/PUU-VII/2009, mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

Para Pemohon mengajukan permohonan pengujian Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437, **Bukti P-1**) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 [**Bukti P-2**], dengan alasan-alasan akan diuraikan berikut ini :

### I. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Bahwa Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 [selanjutnya disebut UUD 1945] *junctis* Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi [selanjutnya disebut UU Nomor 24 Tahun 2003, **Bukti P-3**] menyatakan "*Bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang*

*Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.”*

Berkenaan dengan yurisdiksi Mahkamah Konstitusi tersebut di atas, maka Mahkamah Konstitusi berhak dan berwenang untuk melakukan pengujian konstusionalitas Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 32/2004) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

## II. KEDUDUKAN HUKUM DAN KEPENTINGAN PEMOHON

II.1. Bahwa sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 bahwa “Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewajiban konstusionalnya dirugikan dengan berlakunya Undang-undang, yaitu:

- a. Perseorangan warga negara Indonesia
- b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dengan Undang-undang
- c. Badan hukum publik atau privat
- d. Lembaga negara

Bahwa dalam Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 dikatakan bahwa: “Yang dimaksud dengan ‘hak konstusional’ adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” Uraian kerugian hak konstusional Pemohon akan dijabarkan lebih lanjut dalam Permohonan *a quo*.

Terkait dengan syarat “Perseorangan warga negara Indonesia” sebagaimana diatur dalam Pasal 51 ayat (1) huruf (e) UU Nomor 24 Tahun 2003, maka Pemohon I adalah seorang warganegara Indonesia yang bertempat tinggal di Kabupaten Jembrana, Provinsi Bali [**Bukti P-4**], serta Pemohon II adalah seorang warganegara Indonesia yang bertempat tinggal di Kabupaten Karimun, Provinsi Riau, di mana Pemohon I adalah Bupati Jembrana dan

Pemohon II adalah Bupati Karimun pada saat Permohonan *a quo* diajukan ke Mahkamah Konstitusi.

- II.2. Terkait dengan kedudukan hukum dan kepentingan Para Pemohon dalam rangka pengajuan Permohonan *a quo*, bahwa **Pemohon I** adalah Bupati Kabupaten Jembrana Provinsi Bali yang diangkat berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.61-388 tentang Pemberhentian dan Pengesahan Bupati Jembrana Provinsi Bali tertanggal 25 Agustus 2000 [selanjutnya disebut Kepmendagri Nomor 131.61-388, **Bukti P-5**] sebagai tindak lanjut Keputusan DPRD Kabupaten Jembrana tentang Penetapan Pasangan Calon Terpilih Bupati Jembrana Masa Bhakti 2000-2005 [*vide* Bukti P-5], dan kemudian diangkat kembali berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.61-987 tentang Pengesahan Pemberhentian dan Pengesahan Bupati Jembrana Provinsi Bali tertanggal 31 Oktober 2005 [selanjutnya disebut Kepmendagri Nomor 131.61-987, **Bukti P-6**] sebagai tindak lanjut dari Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Jembrana tentang Penetapan Calon Bupati dan Wakil Bupati Terpilih dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Jembrana Tahun 2005 [*vide* **Bukti P-6**].

**Pengangkatan Pemohon I** sebagai Bupati Jembrana Periode 2000-2005 **berdasarkan** Kepmendagri Nomor 131.61-388 **tidak berdasarkan mekanisme** pemilihan umum kepala daerah secara langsung sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 62 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, melainkan berdasarkan hasil pemilihan kepala daerah tidak langsung oleh DPRD Kabupaten Jembrana. Sedangkan pengangkatan Pemohon I sebagai Bupati Jembrana Masa Bakti 2005-2010 merupakan tindak lanjut dari hasil pemilihan umum kepala daerah langsung yang diselenggarakan oleh KPU Kabupaten Jembrana, yang sejalan dengan rezim pemilihan umum langsung kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 62 ayat (1) UU 32/2004.

Selama masa jabatan sebagai Bupati Jembrana, Pemohon I telah memperlihatkan prestasi kerja dan kinerja pemerintahan yang luar biasa sebagaimana diperlihatkan dalam "Laporan Kajian Kinerja Kepemimpinan Kepala Daerah, Bagaimana Persepsi Publik atas Kinerja Jembrana di Antara Kabupaten Kota se Provinsi Bali?", yang diterbitkan oleh lembaga riset

Leadership Park, Institute for Leader, Agustus 2007 [Bukti P-7] dan “Kajian Kepuasan Pelayanan Publik (Bidang Pendidikan dan Kesehatan)”, yang diterbitkan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Jembrana, 2008 [Bukti P-8]. Dalam “Laporan Kajian Kinerja Kepemimpinan Kepala Daerah, Bagaimana Persepsi Publik atas Kinerja Jembrana di Antara Kabupaten Kota se Provinsi Bali?”, dikemukakan bahwa [*vide* Bukti P-7, halaman 3]: *Jembrana, yang dipimpin oleh Prof. Drg. Winasa kedua kalinya telah dipandang mampu meletakkan dasar-dasar pelayanan public yang baik kepada warganya dan keberhasilannya bahkan dipandang sangat populer oleh pengamat pemerintahan daerah dan pers. Terutama dalam hal pelayanan pendidikan gratis dan program kesehatan yang disebut dengan Jaminan Kesehatan Jembrana.*”

*Selanjutnya menurut “Laporan Kajian Kinerja Kepemimpinan Kepala Daerah, Bagaimana Persepsi Publik atas Kinerja Jembrana di Antara Kabupaten Kota se Provinsi Bali?”, dikemukakan bahwa [*vide* Bukti P-7, halaman 5-8], dijelaskan bahwa :“Di sektor pendidikan, Jembrana dengan program pendidikan dasar gratis yang pertama kali diluncurkan di Indonesia, Jembrana menduduki peringkat tertinggi....*

*..... Namun di sektor kesehatan, di mata responden malah menunjukkan kinerja yang jauh melebihi daripada kabupaten/kota lain di seluruh Provinsi Bali. Hal ini sebenarnya tidak mengejutkan karena hanya Jembrana yang memiliki program pro-rakyat dengan digulirkannya program Jaminan Kesehatan Jembrana (JK).*

*..... Namun perlu dicermati dari jawaban responden secara lebih detail dalam sector kesehatan ini (lihat Tabel 14 s.d. 24). Salah satunya adalah bahwa dokter dan tenaga medis baik di Puskesmas Jembrana maupun RSUD, dipersepsi BAIK oleh sebagian besar responden. Bahkan sampai sikap dokter dan tenaga medis pun dipersepsi sedemikian baik oleh publiknya. Hanya 2% sampai 3% responden Jembrana yang menjawab cukup untuk sub-sektor kesehatan ini, selebihnya menjawab BAIK. Sementara di Kabupaten/Kota lainnya jawaban cukup rata-rata adalah 20%. Artinya, secara komparatif, kinerja Kepemimpinan Jembrana di sektor kesehatan baik, tidak hanya memberikan pelayanan kesehatan sekedarnya atau secukupnya.*

Dalam memberikan pelayanan publik, Pemda Jembrana ternyata masih menempati kedudukan tertinggi. Pertanyaan dalam sector ini diarahkan untuk mendapatkan situasi pelayanan administrasi mendasar, yaitu dalam kemudahan pengurusan surat menyurat, keterjangkauan biaya pengurusan, ketepatan waktu pengurusan dan sikap aparat dalam memberikan pelayanan. Di sektor ini, Jembrana yang mengkampanyekan progam "Bebas Pungli" ternyata benar-benar dinilai positif oleh publiknya."

Prestasi dan kinerja Pemerintahan Kabupaten Jembrana yang sangat baik di bawah kepemimpinan Prof. Drg. Winasa sebagaimana digambarkan dalam "Laporan Kajian Kinerja Kepemimpinan Kepala Daerah, Bagaimana Persepsi Publik atas Kinerja Jembrana di Antara Kabupaten Kota se Provinsi Bali?"[*vide* Bukti P-7] dan "Kajian Kepuasan Pelayanan Publik (Bidang Pendidikan dan Kesehatan)" [*vide* Bukti P-8] dapat menjadi pemotivasi bagi Pemohon I untuk kembali mengajukan diri sebagai Calon Bupati Kabupaten Jembrana Masa Bakti 2010-2015. Hanya saja kesempatan mencalonkan diri kembali tersebut menjadi tertutup dengan adanya ketentuan Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004. Pemohon I telah membuat rencana untuk mengajukan diri kembali sebagai Bupati Jembrana untuk Periode Jabatan 2010-2015. Namun, ketentuan Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 akan menjadi ganjalan bagi Pemohon untuk mewujudkan rencananya maju kembali dalam Pemilihan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2010. Dengan demikian dapat dikatakan ketentuan Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 berpotensi merugikan Pemohon I. Keberhasilan Pemohon I dalam menjalankan roda pemerintahan di Kabupaten Jembrana [*vide* Bukti P-7 dan Bukti P-8] sering menjadi acuan untuk kepentingan studi banding penyelenggaraan pemerintahan oleh Pemerintahan Daerah Tingkat II lainnya di Indonesia.

**Pemohon II** adalah Bupati Kabupaten Karimun, Provinsi Kepulauan Riau yang diangkat berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.30-326 tentang Pemberhentian Bupati dan Pengesahan Pengangkatan Wakil Bupati Menjadi Bupati Karimun Provinsi Karimun tertanggal 25 April 2005 [selanjutnya disebut Kepmendagri Nomor 131.30-326, **Bukti P-9**] sebagai tindak lanjut Surat Penjabat Gubernur Kepulauan Riau Nomor

0266/UM/IV/2005 tentang Pengangkatan Bupati Karimun dan Pj. Walikota Batam [*vide* Bukti P-7] **dan kemudian** diangkat berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.21-111 tentang Pengesahan Pemberhentian dan Pengesahan Pengangkatan Bupati Karimun Provinsi Kepulauan Riau tertanggal 15 Maret 2006 [selanjutnya disebut Kepmendagri Nomor 131.21-111, **Bukti P-10**] sebagai tindak lanjut dari Keputusan Komisi Pemilihan Umum Daerah Kabupaten Karimun Nomor 02 Tahun 2006 tanggal 28 Februari 2006 tentang Penetapan Pasangan Terpilih Hasil Pemilihan Kepala dan Wakil Bupati Kabupaten Karimun Tahun 2006 yang menetapkan Sdr. H. Nurdin Basirun, S.Sos sebagai Bupati Karimun terpilih [*vide* **Bukti P-9**].

Pengangkatan **Pemohon II** sebagai Bupati Karimun berdasarkan Kepmendagri Nomor 131.30-326 tertanggal 25 April 2005, yang tidak berdasarkan mekanisme pemilihan umum kepala daerah secara langsung sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, melainkan berdasarkan surat usulan Pj. Gubernur Kepulauan Riau [*vide* Bukti P-9]. Sedangkan pengangkatan Pemohon II sebagai Bupati Karimun Masa Bakti 2006-2011 merupakan tindak lanjut dari hasil pemilihan umum kepala daerah langsung yang diselenggarakan oleh KPUD Kabupaten Karimun, yang sejalan dengan rezim pemilihan umum langsung kepala daerah sebagaimana dianut UU 32/2004. Penetapan Pemohon II sebagai Bupati Karimun Masa Bakti 2006-2011 merupakan tindak lanjut dari Keputusan KPU Kabupaten Karimun Nomor 02 Tahun 2006 tanggal 28 Februari 2006 [*vide* **Bukti P-10**].

Sejumlah prestasi dan kinerja penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Karimun telah diperlihatkan di bawah kepemimpinan Bupati H. Nurdin Basirun, S.Sos.,M.Si. [Profil H.I Nurdin Basirun, S.Sos.,M.Si, Bupati Karimun 2006-2011, Pemerintahan Kabupaten Karimun, Tanjung Balai Karimun, April 2009, halaman 21-23, **Bukti P-11**], yaitu antara lain:

1. Adipura Pembangunan Menteri Lingkungan Hidup, 2005;
2. Penghargaan Ksatria Bhakti Husada Arutala dan Manggala Karya oleh Menteri Kesehatan, 2006;
3. Penghargaan REI Provinsi Riau, 2007;
4. Penghargaan Bendera PATAKA dalam rangka Hari Pendidikan Nasional oleh Gubernur Kepri, 2007;

5. Penghargaan Upakarti 2008 oleh Menteri Perindustrian;
6. Penghargaan Manggala Karya Kencana oleh Presiden R.I., 2007.

Prestasi dan kinerja Pemerintahan Kabupaten Jembrana yang sangat baik di bawah kepemimpinan H. Nurdin Basirun, S.Sos.,M.Si. [*vide* **Bukti P-9**] dapat menjadi pemotivasi bagi Pemohon II untuk kembali mengajukan diri sebagai Calon Bupati Kabupaten Karimun Masa Bakti 2011-2016. Hanya saja kesempatan mencalonkan diri kembali tersebut menjadi tertutup dengan adanya ketentuan Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004. Pemohon II telah membuat rencana untuk mengajukan diri kembali sebagai Bupati Karimun untuk Periode Jabatan 2011-2016. Namun, ketentuan Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 akan menjadi ganjalan bagi Pemohon untuk mewujudkan rencananya maju kembali dalam Pemilihan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Kabupaten Karimun Tahun 2011. Dengan demikian dapat dikatakan ketentuan Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 berpotensi merugikan Pemohon II.

Penetapan Pemohon I sebagai Bupati Jembrana Periode 2005-2010 dan Penetapan Pemohon II sebagai Bupati Karimun Periode 2006-2011 melalui mekanisme pemilihan umum kepala daerah langsung dalam rangka Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2005 adalah sejalan dengan ketentuan Pasal 56 ayat (1) UU 32/2004. Pasal 56 ayat (1) UU 32/2004 menyatakan "*Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.*"

Ketentuan Pasal 56 ayat (1) UU 32/2004 harus dipahami bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, termasuk Bupati dan Wakil Bupati, harus **dipilih langsung oleh rakyat**. Dikaitkan dengan ketentuan Pasal 56 ayat (1) *a quo*, maka ketentuan "**belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama**" dalam Pasal 58 huruf o UU 32/2004 harus ditafsirkan sebagai penetapan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah **melalui mekanisme pemilihan langsung**. Penafsiran bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan dalam pemilihan langsung tidak dinyatakan secara



tegas dalam Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004. Artinya, bunyi Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004, yaitu “Cukup jelas” sesungguhnya tidak jelas dan melahirkan multi tafsir.

**Pemohon I dan Pemohon II menolak Pasal 58 huruf o UU 32/2004 dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 berdasarkan alasan sebagai berikut:**

**1. Bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) serta Pasal 28G ayat (1) UUD 1945.**

**1) Pasal 28D ayat (1)** *“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”*

Dengan ketidakjelasan apakah pengaturan “pembatasan 2 masa jabatan” sebagaimana diatur dalam Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 menganut pengaturan “pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung” sebagaimana dianut dalam Pasal 56 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun, maka pengaturan Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 telah menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap pelaksanaan hak-hak konstitusional Pemohon I sebagaimana dijamin dalam **Pasal 28D ayat (1) UUD 1945** untuk turut serta kembali sebagai Calon Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2010 dan juga menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap pelaksanaan hak-hak konstitusional Pemohon II untuk turut serta kembali sebagai Calon Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Karimun Tahun 2011.

**2) Pasal 28D ayat (3)** *“Setiap warganegara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.”*

Ketidakjelasan apakah pengaturan “pembatasan 2 masa jabatan” sebagaimana diatur dalam Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 menganut pengaturan “pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung” sebagaimana dianut dalam Pasal 56 ayat (1) UU 32/2004, maka hal itu dapat menghilangkan hak konstitusional

Pemohon I dan Pemohon II untuk berpartisipasi dalam pemerintahan sebagaimana warganegara lainnya yang memenuhi persyaratan untuk dipilih sebagai Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Langsung, yang secara jelasnya dapat menghambat Pemohon I untuk kembali mencalonkan diri sebagai Calon Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2010 dan juga Pemohon II dapat kehilangan dan/atau terhambat hak konstitusionalnya untuk serta turut serta sebagai Calon Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Karimun Tahun 2011.

- 3) Pasal 28G ayat (1)** *"Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi."*

Ketidakjelasan apakah pengaturan "pembatasan 2 masa jabatan" sebagaimana diatur dalam Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 menganut pengaturan "pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung" sebagaimana dianut dalam Pasal 56 ayat (1) UU 32/2004, maka hal itu telah menimbulkan ancaman ketakutan bagi Pemohon I apakah masih dapat turut serta kembali sebagai Calon Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2010 dan juga menimbulkan ancaman ketakutan bagi Pemohon II apakah masih dapat turut serta sebagai Calon Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Karimun Tahun 2011.

## **2. Fakta penetapan dan pengangkatan sebagai Kepala Daerah dapat melalui mekanisme:**

- 2.1. Wakil Kepala Daerah dapat naik menjadi Kepala Daerah menggantikan Kepala Daerah yang berhalangan tetap, yaitu baik karena misalnya meninggal dunia ataupun karena dijatuhi putusan pidana yang telah berkekuatan hukum tetap, sehingga apakah masa jabatan yang bersangkutan dapat dihitung sebagai satu kali masa jabatan Kepala Daerah;**

Pemohon II menjadi Bupati Karimun berdasarkan **Kepmendagri Nomor 131.30-326** tertanggal 25 April 2005, di mana penetapan Pemohon II sebagai Bupati Karimun dipandang perlu dilakukan demi kepentingan “kelancaran penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Karimun” [*vide* Bukti P-9].

**2.2. Seseorang dapat diangkat sebagi Penjabat Kepala Daerah**, sehingga masa jabatan tersebut tidak dapat dihitung sebagai masa jabatan Kepala Daerah yang pertama, karena pengangkatan sebagai Penjabat Kepala Daerah merupakan penugasan kepada Penjabat Kepala Daerah yang bersangkutan, bukan merupakan pemilihan kepala daerah tidak langsung melalui DPRD maupun pemilihan umum kepala daerah langsung yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah.

**2.3. Seseorang dapat diangkat sebagi Kepala Daerah melalui mekanisme pemilihan tidak langsung di DPRD**, sehingga masa jabatan sebagai Kepala Daerah tersebut tidak dapat dihitung sebagai masa jabatan yang pertama, karena sesungguhnya berbeda dengan pengangkatan seseorang sebagai Kepala Daerah melalui mekanisme pemilihan umum langsung yang merupakan rezim pemilihan umum sebagaimana dianut UU 32/2004.

Pemohon I diangkat sebagai Bupati Jembrana Periode 2000-2005 [selanjutnya disebut Kepmendagri Nomor 131.61-388, tertanggal 25 Agustus 2000 [*vide* Bukti P-5] sebagai tindak lanjut Keputusan DPRD Kabupaten Jembrana tentang Penetapan Pasangan Calon Terpilih Bupati Jembrana Masa Bhakti 2000-2005, sehingga Masa Jabatan Pemohon I sebagai Bupati Periode 2005-2005 tidak dapat diklasifikasi sebagai masa jabatan yang harus diperhitungkan sebagaimana masa jabatan yang dimaksudkan dalam Pasal 56 ayat (1) UU 32/2004.

Terkait dengan kualifikasi pengangkatan sebagai Kepala Daerah melalui tiga mekanisme yang dijabarkan tersebut di atas, maka ketentuan “**belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama**” dalam Pasal 58 huruf o UU 32/2004 telah menimbulkan potensi kerugian konstitusional bagi seorang warganegara yang pernah atau sedang menduduki jabatan Kepala Daerah dan berencana untuk maju kembali

dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah periode berikutnya.

Oleh karena ketentuan **Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004** bertentangan dengan semangat perlindungan hak-hak konstitusional warga negara sebagaimana dijamin dalam UUD 1945, yaitu:1) Pasal 28D ayat (1) UUD 1945

Ketentuan Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 telah menimbulkan potensi kerugian konstitusional bagi Pemohon I di masa datang karena Pemohon I merencanakan akan ikut serta sebagai Calon Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2010.

Pemohon II juga dirugikan dengan adanya ketentuan Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 di masa datang, karena Pemohon II merencanakan akan ikut serta sebagai Calon Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Kabupaten Karimun Tahun 2011.

- II.3.** Bahwa Mahkamah Konstitusi 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 kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:
- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
  - b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujiannya;
  - c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
  - d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dimaksud dan 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 terjadi lagi.

Terkait dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007, maka secara nyata adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK, karena Pemohon menjadi tidak dapat lagi atau terhalang untuk mencalonkan diri kembali sebagai Calon Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Kabupaten Jember Tahun 2010 akibat adanya ketentuan “**belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama**” dalam Pasal 58 huruf o UU 32/2004. Dengan demikian, jelas hak konstitusional Pemohon dirugikan dengan adanya Pasal 58 huruf o UU 32/2004.

**II.4.** Bahwa **Pemohon I** tidak dapat dikualifikasikan sebagai telah dua kali memegang jabatan Kepala Daerah Kabupaten Jember, karena Pemohon diangkat sebagai Bupati Jember berdasarkan: (i) Kepmendagri Nomor 131.61-388 [*vide* **Bukti P-4**]; dan, (ii) Kepmendagri Nomor 131.61-987 [*vide* **Bukti P-5**].

Pengangkatan Pemohon sebagai Bupati Jember berdasarkan Kepmendagri Nomor 131.61-388 dan Kepmendagri Nomor 131.61-987 memiliki perbedaan yang sangat fundamental dilihat dari sudut mekanisme pemilihannya. Pengangkatan Pemohon sebagai Bupati Jember berdasarkan Kepmendagri Nomor 131.61-388 dilakukan melalui mekanisme pemilihan tidak langsung di DPRD Kabupaten Jember, di mana mekanisme pemilihan tidak langsung ini bukan mekanisme pemilihan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 56 ayat (1) UU 32/2004.

Pengangkatan Pemohon sebagai Bupati Jember berdasarkan Kepmendagri Nomor 131.61-987 dilakukan sebagai hasil pemilihan langsung dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Jember Tahun 2005, di mana mekanisme pemilihan umum langsung ini lah yang diatur dalam Pasal 56 ayat (1) UU 32/2004. Dengan perbedaan mekanisme pemilihan tersebut, maka Pemohon tidak dapat dikenakan

ketentuan “**belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama**” sebagaimana diatur dalam Pasal 58 huruf o UU 32/2004.

Bahwa **Pemohon II** juga tidak dapat dikualifisir sebagai telah dua kali memegang jabatan Kepala Daerah Kabupaten Karimun dengan mekanisme pengangkatan yang berbeda, yaitu Pemohon II yang awalnya Wakil Bupati kemudian diangkat sebagai Bupati Karimun atas dasar usulan Pj. Gubernur Kepulauan Riau [**Kepmendagri Nomor 131.30-326**, *vide* Bukti P-9]; dan diangkat kembali sebagai Bupati Karimun atas keberhasilan menjadi Calon Bupati Terpilih dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Langsung [**Kepmendagri Nomor 131.21-111**, *vide* **Bukti P-10**].

Bahwa dengan ketidakjelasan apakah Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 menganut “sistem pemilihan umum kepala daerah langsung”, maka **ketidakjelasan tersebut telah menimbulkan potensi kerugian bagi Pemohon I dan Pemohon II**, sehingga Pemohon I dan Pemohon II berhak untuk memperjuangkan hak konstitusional di hadapan Mahkamah Konstitusi yang merupakan pengawal konstitusi dan penafsir tunggal konstitusi (*the guardian of the constitution and the sole interpreter of the constitution*). Dan dengan merujuk pada Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003, maka dapat dikatakan bahwa Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk memperjuangkan kepentingan konstitusionalnya dalam rangka mencari kepastian hukum terkait dengan ketentuan “**belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama**” sebagaimana diatur dalam Pasal 58 huruf o UU 32/2004.

### III. PETITUM

Berdasarkan seluruh uraian dan alasan-alasan yang sudah berdasarkan hukum dan didukung oleh alat-alat bukti yang disampaikan ke Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, kami memohon kiranya Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia berkenan **memutuskan**:

#### **DALAM POKOK PERKARA:**

1. Menerima dan mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya;

2. Menyatakan bahwa Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara bersyarat (*conditionally unconstitutional*);
3. Menyatakan bahwa Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437) **tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat**; atau setidaknya menyatakan Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak memenuhi syarat-syarat: (i) tidak berlaku untuk masa jabatan kepala daerah yang merupakan penunjukan sebagai Penjabat Kepala Daerah; (ii) tidak berlaku untuk masa jabatan kepala daerah karena pemilihan kepala daerah melalui mekanisme pemilihan di DPRD;
4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Atau, bila Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, Pemohon memohon putusan seadil-adilnya.

[2.2] Menimbang bahwa untuk menguatkan dalil-dalil permohonannya, Pemohon mengajukan bukti berupa surat atau tulisan yang diberi tanda Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-11, sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
2. Bukti P-2 : Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Bukti P-3 : Undang–Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
4. Bukti P-4 : *Fotocopy* KTP atas nama I Gede Winasa sebagai penduduk Kabupaten Jembrana, Provinsi Bali;

5. Bukti P-5 : Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.61-388 tentang Pemberhentian dan Pengesahan Bupati Jembrana Provinsi Bali tertanggal 25 Agustus 2000;
6. Bukti P-6 : Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.61-987 tentang Pengesahan Pemberhentian dan Pengesahan Bupati Jembrana Provinsi Bali tertanggal 31 Oktober 2005;
7. Bukti P-7 : Laporan Kajian Kinerja Kepemimpinan Kepala Daerah, Bagaimana Persepsi Publik atas Kinerja Jembrana di Antara Kabupaten Kota se-Provinsi Bali [Agustus 2007];
8. Bukti P-8 : Kajian Kepuasan Pelayanan Publik (Bidang Pendidikan & Kesehatan), Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Kabupaten Jembrana [2008];
9. Bukti P-9 : Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.30-111 tentang Pemberhentian Bupati dan Pengesahan Pengangkatan Wakil Bupati menjadi Bupati Karimun Provinsi Kepulauan Riau tertanggal 25 April 2005;
10. Bukti P-10 : Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.21-111 tentang dan Pengesahan Pemberhentian Bupati Karimun Provinsi Kepulauan Riau tertanggal 15 Maret 2005;
11. Bukti P-11 : Profil H. Nurdin Basirun, S. Sos., M.Si Bupati Karimun 2006-2011, Pemerintah Kabupaten Karimun, Tanjung Balai Karimun, April 2009.

[2.3] Menimbang bahwa untuk mendukung dalil-dalilnya, Pemohon di samping mengajukan bukti-bukti tertulis, juga telah mengajukan saksi dan ahli yang keterangannya sebagai berikut:

**1. Saksi Drs. A.A. Gede Putra Yasa, M.Si.**

- Saksi dari Dinas Pendidikan Pemuda dan Olah raga Kabupaten Jembrana;
- Kepemimpinan yang dilaksanakan Pemohon I selama dua periode, satu periode melalui proses pemilihan dengan sistem perwakilan dan satu periode melalui Pilkada secara langsung.



- Kabupaten Jembrana sudah memulai program ini sampai saat ini adalah menginjak tahun ke-9 khusus dalam bidang pendidikan yang memberikan suatu manfaat bagi masyarakat baik dalam segi pemerataan pendidikan termasuk juga dalam bidang peningkatan kualitas pendidikan.
- Untuk menjaga kesinambungan program tersebut kiranya masih perlu dipertimbangkan apabila seorang kepala daerah berhasil di dalam memimpin daerahnya perlu diberikan kesempatan untuk memimpin kembali sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada.
- Apabila itu tidak dilakukan, ada satu kekhawatiran apabila terjadi suatu pergantian pimpinan kepala daerah dengan suatu visi yang berbeda pada saat ini sehingga program itu tidak akan dapat berlanjut sehingga berdampak sangat luas dan menimbulkan kerugian bagi masyarakat secara keseluruhan. Program pendidikan yang dilaksanakan khususnya di Kabupaten Jembrana tidak hanya berdampak kepada masyarakat Jembrana sendiri. Bahkan pendidikan gratis dilaksanakan pertama kali di Kabupaten Jembrana dan bahkan berdampak kepada seluruh daerah kabupaten dan kota yang ada di Indonesia. Terbukti dengan adanya beberapa kunjungan dari daerah kabupaten yang datang ke Kabupaten Jembrana dan saat ini sudah sebagian kecil, bahkan sebagian besar sudah dapat mengikuti seperti Kabupaten Jembrana.
- Apabila tidak dapat dipertimbangkan dampak yang dirugikan, *pertama* adalah bagi seorang kepala daerah tidak mendapat satu kesempatan untuk berkreasi dan melanjutkan kepemimpinan yang sangat diharapkan oleh masyarakat. *Kedua*, dampaknya masyarakat sangat dirugikan apabila kepemimpinan yang dilakukan belum pada saatnya selesai kemudian digantikan oleh orang lain yang tidak memiliki visi yang sama akan berdampak sangat luas.

## **2. Saksi I Wayan Suenden**

- Saksi adalah petani berkebun;
- Bahwa Prof. Dr. Gede Winasa adalah dokter gigi yang sekarang adalah masih menjabat sebagai Bupati Kepala Daerah Jembrana, dari menjabat bupati tahun 2000 banyak inovasi-inovasi yang dilaksanakan oleh beliau sampai menjabat sekarang telah dirasakan oleh masyarakat Kabupaten Jembrana. *Pertama*, seperti memperhatikan biaya pendidikan bebas SPP

dan membantu beasiswa. *Kedua*, biaya pengobatan masyarakat yang sakit atau berobat ke dokter tidak membayar, hanya cukup membawa kartu JKJ, Jaminan Kesehatan Jembarana. Yang berobat ke rumah sakit atau rawat inap dapat bantuan JKJ Paripurna dijamin pemeliharaan kesehatannya. Dengan mekanisme penyelenggaraan penjaminan itu adalah mengutamakan perluasan akses pelayanan kesehatan dan meningkatkan mutu pelayanan kesehatan.

- Dalam pelayanannya secara nyata dapat dirasakan oleh masyarakat Jembrana pada khususnya dan juga merupakan sumber inspirasi bagi kabupaten/kota lain di seluruh Indonesia untuk menerapkan reformasi di bidang kesehatan terutama kabupaten/kota yang pernah berkunjung ke Kabupaten Jembrana dalam kegiatan studi banding.
- Sampai saat ini program kegiatan kesehatan di Kabupaten Jembrana sudah berjalan kurang lebih 6 tahun tentu perlu penyempurnaan agar lebih baik dan optimal, sehingga hasilnya dapat dirasakan lebih baik di masyarakat.
- Saksi berharap komitmen pimpinan kami yang sekarang ini perlu tetap dipertahankan dan dilanjutkan termasuk inovasi-inovasi lain di bidang kesehatan di dalam upaya percepatan peningkatan derajat pelayanan masyarakat Jembrana.

### **3. Saksi H.M. IGM. Arta Wirawan**

- Saksi adalah mantan Ketua KPU Jembrana Periode 2003-2008.
- Selaku mantan KPU sampai saat ini saksi tidak berpartai dan tidak berada pada pihak manapun;
- Di Kabupaten Jembrana terdapat 3 pasangan calon, kemudian pasangan calon nomor urut 2, ialah Prof. Dr. I Gede Winasa memperoleh suara sebanyak 133.479 suara dari total 150.725 suara sah atau kurang lebih 88,57% itu merupakan rekor Muri waktu itu;

### **4. Ahli Prof. Dr. Indria Samego**

- Ahli menyampaikan beberapa perspektif. Pertama sebagai politikal analisis harus secara jujur mengakui senang sekali diajak oleh teman-teman Juris membicarakan sesuatu yang seringkali oleh politikal analis diabaikan, hal itu persoalan kecil misalnya persoalannya huruf o dari sebuah Undang-Undang yang pada tataran *das solen* normatif ini merupakan Undang-Undang terbaru, Undang-Undang yang paling reformatif yang dapat menjadi dasar

bagi kita di dalam meneruskan program-program konsolidasi demokrasi. Tanpa adanya aturan perundangan baru yang mengikuti semangat zaman itu, memang betul kita akan menghadapi persoalan-persoalan yang sistemik, melingkar-lingkar tidak menyelesaikan persoalan yang sesungguhnya menjadi tujuan kita.

- Memperhatikan Pasal 58 huruf o dan Pasal 26 ayat (3) UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia atau berhenti. Jadi intinya di situ tidak mempersoalkan *term* dan tidak ada *fixate* tetapi di dalam huruf o itu, *fix term* masa jabatan dalam jabatan yang sama.
- Sebagai politikal analis harus berhati-hati menterjemahkan aturan itu. Apalagi kalau dilihat pada tataran praksis, ini persoalan kedua, yang dibawa oleh para Pihak Terkait mengajukan sejumlah kasus, ini adalah kasus yang sifatnya “gunung es” juga, yang muncul memang ada contoh dari Jembrana. Kemudian dari salah satu kabupaten di Kepulauan Riau, Kemudian Surabaya terutama yang berkaitan dengan masa jabatan dari para pejabat yang mendapatkan promosi itu.
- Apabila dia mendapatkan promosi agak awal dari sisi politik terlihat kesempatan bagi yang bersangkutan untuk menunjukkan kepemimpinannya di daerah bersangkutan, sehingga pertanggungjawaban dan juga konsekuensi dari jabatan itu dapat diukur secara memadai. Tetapi kalau dia memperoleh promosi itu pada saat-saat terakhir apalagi kalau hanya tinggal menghitung bulan, ini tentu saja melahirkan pertanyaan-pertanyaan, apakah kita cukup adil untuk mengatakan bahwa seorang wakil bupati yang mendapatkan promosi menjadi bupati karena bupati terdahulu itu meninggal dunia atau berhalangan tetap dan berurusan dengan pengadilan, maka yang bersangkutan sebetulnya tidak memiliki basis politik yang cukup kuat untuk dinilai telah memimpin, karena wakil bupati sama saja dengan wakil presiden punya fungsi yang hanya membantu kepala daerah. Jadi dia tidak memiliki kebebasan untuk membuat *policy* menunjukkan kemampuannya untuk memimpin, padahal kita semua tahu bahwa kehadiran kepala daerah dan wakil kepala daerah itu adalah di dalam konteks sekarang secara paket berpasangan. jadi memang dari sisi bahasa barangkali sama saja antara

kepala daerah dan wakil kepala daerah yang pasti bahwa mereka merupakan pasangan yang sejak awal dicalonkan oleh partai atau dalam ketentuan yang baru pasangan non partai.

- Dengan demikian, seorang kepala daerah dan seorang wakil kepala daerah dianggapnya memiliki hak yang sama, tetapi dalam perspektif politik kita semua tahu bahwa ada hak dan kewajiban dari kepala daerah yang memang dia sungguh-sungguh menjadi komandan di dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, tetapi wakil kepala daerah hanya membantu. Sehingga apabila promosi itu terjadi barulah kemungkinan kita dapat melihat seorang wakil kepala daerah menunjukkan kemampuannya.
- Catatan berikut adalah bahwa kita berterimakasih kepada DPR yang telah merumuskan, merespon ide-ide pembaruan dan perubahan Undang-Undang yang diperlukan untuk mendorong proses transisi menuju demokrasi ini. Tetapi sekali lagi dari sisi politik kita tidak dapat melihatnya secara *taken for granted* bahwa semua dapat berlangsung secara memuaskan. Bahwa Undang-Undang yang lahir itu kemudian harus mengikat tanpa ada cacat sama sekali. Kita semua tahu bahwa akhir-akhir ini semakin banyak Undang-Undang yang dibawa ke Mahkamah Konstitusi itu menunjukkan ada cacat-cacat awal, memang kita tidak dapat menyalahkan kenapa mesti ada cacat? Tetapi kita harus memperbaiki bahwa setiap Undang-Undang yang lahir dari produk politik tentu saja membawa pesan-pesan politik. Makin banyak partai, makin banyak kepentingan dan makin banyak pula di situ pertarungan-pertarungan. Kesempatan untuk membawa Undang-Undang ke Mahkamah Konstitusi ini adalah hak konstitusional hak warga negara yang di masa demokrasi dijunjung tinggi.
- persoalan Undang-Undang yang berkaitan dengan UU 32/2004 tentang Pembatasan Masa Jabatan Pejabat Publik menunjukkan bahwa kita memang perlu melihat dari sisi politik dimana politisi membuat undang-undang didasarkan pada di satu pihak inisiatif untuk mendorong proses konsolidasi demokrasi tetapi di pihak lain juga ada kelemahan-kelemahan, kepentingan atau juga kealpaan. Karena begitu banyak sebuah Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang terdiri dari sekian ratus pasal tidak dapat diselesaikan secara memuaskan, pasti ada *look hours* {sic} dan

rupanya pasti huruf o Pasal 58 itu dapat dianggap sebagai catatan yang perlu diperhatikan bahwa masalah-masalah di lapangan itu tidak selalu berjalan sesuai dengan apa yang dibayangkan ketika undang-undang itu dibuat. Jadi kalau seandainya situasinya normal seorang bupati dan wakil bupati berkuasa 5 (lima) tahun tidak ada masalah, Undang-Undang itu sudah mengakomodasinya. Tetapi banyak hal merupakan gunung es karena di banyak tempat bupati atau kepala daerah yang berurusan dengan hukum akhirnya harus diintervensi oleh Menteri Dalam Negeri, akhirnya para wakil bupati, wakil walikota naik kelas menjadi kepala daerah. Dalam jangka pendek ini merupakan satu rahmat bagi wakil bupati dan wakil walikota yang bersangkutan karena dia naik kelas, tetapi apabila waktu untuk mengabdikan itu sangat singkat maka sudah barang tentu harus dipikirkan lagi di dalam huruf o bahwa apakah 2,5 (dua setengah) tahun atau separuh atau lebih dari masa jabatan dianggap satu periode, kemudian kurang dari itu tidak dianggap sebagai satu periode.

- Demokrasi harus dibangun tidak cukup hanya dengan kehendak-kehendak yuridis formal tetapi juga praktik-praktik politik. Dalam konteks Indonesia yang sangat kompleks, penduduknya sangat banyak masalah-masalah yang dihadapi. Persoalan konsolidasi demokrasi tidak dapat dilakukan dalam waktu yang singkat. Kita membutuhkan cukup waktu dan ketenangan untuk merajut. Sehingga proses perubahan yang terjadi dapat berlangsung secara damai dan tidak lepas dari koridor-koridor hukum. Tetapi hukum yang harus menjadi dasar dari proses perubahan itu hendaknya hukum yang sungguh-sungguh memiliki sejumlah unsur antara lain secara *legal* dan secara politik dapat diterima. Tetapi juga membantu memudahkan bagi warga negara untuk meminta pertanggungjawaban atau tanggung gugat para penyelenggara negara.

##### **5. Ahli Dr. Taufikurrahman Syahuri**

- Konstitusionalitas pembatasan jabatan bupati di masa peralihan norma hukum kalau kita lihat dari sisi bahasa, memiliki arti yang sama antara periode menurut undang-undang yang lama, UU 22/1999 dengan UU 32/2004. Dari sisi bahasa, periode itu sama. Dua periode dibatasi sehingga kalau KPU berpaku kepada bahasa, tentu saja KPU tidak berani untuk

mendaftar untuk calon Bupati yang sudah menjabat Bupati 2 periode tanpa latar belakang sistem pengangkatannya.

- Persoalan muncul karena ada masa peralihan dimana pada waktu itu, UU 22/1999 menganut sistem perwakilan dan UU 32/2004 menganut pemungutan langsung. karena ada kaidah-kaidah tertentu, ada prinsip-prinsip dalam peralihan, bahwa di sini persoalannya menyangkut masalah peralihan.
- Sementara dalam UU 32/2004 larangan lebih dari 2 periode jabatan bupati tidak mengatur periode mana yang akan dihitung sebagai masa jabatan 2 kali. Padahal, jabatan bupati sebelum UU 32/2004 dapat terjadi berdasarkan pemilihan oleh DPRD, penggantian di tengah jalan di tengah masa jabatan, dan pengangkatan oleh Presiden melalui gubernur yang waktu dan mekanismenya tentu saja berbeda dengan Undang-Undang yang baru sekarang ini. Oleh karena itu, mestinya ada beberapa ketentuan yang secara tegas menyatakan mengenai tenggat waktu.
- Misalnya hanya 1 (satu) atau 2 (dua) bulan apakah itu termasuk periode? untuk Undang-Undang yang lain, masalah waktu banyak diatur. Misalnya, penggantian antara waktu anggota DPR tidak dilaksanakan apabila sisa masa jabatan anggota DPR yang digantikan kurang dari 6 (enam) bulan. Hal ini tentu saja ada pertimbangan-pertimbangan tertentu. Kenapa disebut kurun waktu 6 (enam) bulan? Kemudian ada lagi pengisian anggota DPRD provinsi tidak dilakukan bagi kabupaten kota yang dibentuk setelah pemilihan umum yang dibentuk 12 (dua belas) bulan sebelum pelaksanaan pemilu. Kemudian di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Pasal 26, *“Untuk mengisi kekosongan jabatan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang berasal dari calon perseorangan dan masa jabatannya masih tersisa 18 bulan atau lebih, kepala daerah mengajukan dua.”*
- Jadi ada batasan-batasan waktu, mestinya pembentuk Undang-Undang, memberikan di dalam aturan peralihannya adalah bahwa periode untuk berdasarkan Undang-Undang ini adalah sekian tahun, itu dianggap sebagai 1 periode. Ini tidak ada dan penjelasannya disebut cukup jelas. Ini yang barangkali dalam pembuatan peraturan perundang-undangan ini yang

terlewatkan. Kita maklumi karena memang sangat banyak pasal-pasal pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

- Kita semua sudah mengetahui mengenai fungsi aturan peralihan, tetapi untuk meningkatkannya, bahwa dalam masa peralihan ini yang penting adalah menghindari hal-hal yang tidak menguntungkan bagi pihak yang terkena peralihan. Kalau kita lihat bupati-bupati yang terkena peralihan ini, lebih baik dihindarkan yang tidak menguntungkan karena itu *toh* itu cuma peralihan. Setelah itu selesai, tidak ada masalah lagi. Hal ini mestinya diatur dalam aturan peralihan sehingga tidak ada masalah dan tidak perlu lagi ke MK seperti ini. Kalau itu ada aturannya karena peralihan itu hanya sekali kecuali kalau Undang-Undanganya diganti lagi.
- Jadi ada yang tidak lazim di sini. Aturan peralihan yang memakai norma hukum yang ada dikatakan surut, Aturan peralihan yang merugikan atau tidak menguntungkan bagi pihak yang sebelumnya sudah menjalankan norma hukum yang sah. Aturan peralihan yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Kalau ketentuan periode ini, ini dapat masuk ke yang ketiga, yang tidak menimbulkan ketidakpastian hukum.
- Mengenai kaidah aturan peralihan, dalam berbagai macam rezim hukum, baik di pidana, di perdata, itu semuanya ada. Misalnya di pidana, memilih hukum yang meringankan bagi terdakwa kalau dalam masa peralihan. Kemudian, dalam perdata, untuk melanjutkan kontrak yang sudah ditandatangani, apabila ada aturan peralihan yang undang-undangnya mengatur berbeda.
- Sementara kontrak itu tetap berjalan meskipun bertentangan dengan undang-undang. prinsipnya adalah menguntungkan pihak yang mengalami peralihan norma hukum. Demikian juga kita melihat di dalam contoh sistem peralihan di Undang-Undang Pemilu itu ketentuan peralihan Pasal 143 ini, *"Partai politik peserta Pemilu tahun 1999 yang memperoleh kurang dari 2% jumlah kursi dan seterusnya, tidak boleh ikut dalam pemilihan umum berikutnya."* Kecuali, bergabung dengan partai politik.
- Dengan adanya sistem baru yaitu sistem *parliamentary threshold*, pembatasan parlemen, ternyata dalam aturan peralihan dibebaskan yaitu di sini disebutkan bahwa partai politik peserta Pemilu tahun 2004 yang memperoleh sekurang-kurangnya 3% jumlah kursi DPR ditetapkan sebagai

partai politik peserta Pemilu setelah Pemilu tahun 2004. Kemudian, di pasal 316, "*Partai politik peserta Pemilu tahun 2004 yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 315 dapat mengikuti Pemilu dengan ketentuan...*" a,b,c,d, "*...memiliki kursi di DPR hasil Pemilu.*" Jadi, cuma memiliki satu kursi pun dapat ikut Pemilu. Padahal pada waktu sistem PT itu harus 20%. Ini kaidah-kaidah dari sistem peralihan.

- Kesimpulan, berdasarkan pemikiran di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pembatasan jabatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 harus dipisahkan dengan periodisasi jabatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Pendapat demikian didasarkan pada pertimbangan bahwa jabatan itu berada pada masa peralihan dari Undang-Undang lama ke Undang-Undang baru. Berdasarkan prinsip peralihan maka yang harus diterapkan adalah yang paling menguntungkan. Dalam kasus ini, jelas yang menguntungkan adalah tidak memasukkan periode jabatan bupati berdasarkan UU 22/1999 ke dalam periodisasi berdasarkan UU 32/2004

#### **6. Ahli Mustafa Fakhri, S.H., M.H., LL.M.**

- Pengisian jabatan kepala daerah ada beberapa metode, dapat dengan melakukan pemilihan baik langsung maupun tidak langsung yang dilakukan oleh Undang-Undang sebelumnya, sebelum UU 32/2004 pemilihan kepala daerah dilakukan secara tidak langsung atau dilakukan oleh DPRD. Dan kemudian ada juga pengangkatan oleh pemerintah pusat, pengisian jabatan kepala daerah melalui perwakilan apabila kepala daerah berhalangan sementara dan pemangkuan sementara apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah berhalangan secara bersama-sama ini kemudian dilakukan oleh sekretaris daerah apabila ternyata kepala daerah dan wakil kepala daerah berhalangan. Dan kemudian pergantian apabila kepala daerah berhalangan tetap.
- Sedangkan untuk pembatasan masa jabatan menurut referensi ada tiga setidaknya yang ditentukan oleh teori, sistem pembatasan mutlak yaitu seorang pejabat publik hanya boleh dipilih kembali untuk satu masa jabatan lagi, jadi maksimal dua masa jabatan dan kemudian ada pembatasan relatif yaitu seorang pejabat publik boleh dipilih kembali lebih dari dua kali tetapi tidak boleh tiga masa jabatan berturut-turut, sehingga harus diselingi oleh orang lain untuk jabatan publik yang sama. Sementara yang terakhir adalah



sistem bebas atau tanpa pembatasan yaitu seorang mantan presiden misalnya boleh dipilih kembali berulang-ulang selama dia mencalonkan diri, jadi tidak menutup kemungkinan seorang menjadi presiden seumur hidup tetap melalui proses pemilihan yang dilakukan oleh kita di masa pemerintahan orde baru dan juga dilakukan oleh Hugo Chavez di Venezuela melalui referendum.

- Kemudian pengaturan tentang pemilihan kepala daerah sebagaimana yang sudah kita ketahui bersama di dalam Undang-Undang Dasar 1945 di Pasal 18 ayat (4) yang diatur hanyalah gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kabupaten kota dipilih secara demokratis dan kemudian Undang-Undang menerjemahkannya dengan proses pemilihan secara langsung untuk pemilihan kepala daerah tersebut. Ada berbagai proses yang dilakukan oleh bangsa Indonesia untuk melakukan penyempurnaan untuk itu. UU 32/2004 sudah beberapa kali dilakukan perubahan dan ada juga peraturan pelaksanaannya yang juga beberapa kali dilakukan penyempurnaan.
- Terkait dengan masa jabatan dalam Pasal 110 UU 32/2004 disebutkan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah memegang jabatan selama lima tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam masa jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Jadi masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah sudah ditentukan secara tetap, namun problemnya tidak ada pengaturan yang menegaskan masa jabatan yang diperoleh melalui proses pergantian. Jadi apabila kepala daerah itu berhenti atau dia berhalangan tetap kemudian digantikan oleh wakil kepala daerahnya berapa lama dia dapat dihitung dalam satu periode masa jabatan penuh, kita sebetulnya sudah menganut *anti third term of office*, jadi kita tidak ingin ada masa jabatan ketiga secara berturut-turut maupun ya nanti kita lihat ada beberapa hal yang mengkondisikan hal tersebut, yang jelas di dalam Pasal 58 disebutkan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah lebih menekankan pada frasa belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama dua kali masa jabatan dalam masa jabatan yang sama baik di daerah yang sama maupun di daerah lain, ini yang juga diatur lebih lanjut oleh PP Nomor 6 Tahun 2005. Dalam hal ini berarti kepala daerah *incumbent* tidak dapat mencalonkan diri

lagi untuk masa jabatan yang ketiga meskipun menjabat di daerah yang berbeda. Terkait dengan pengujian oleh seorang warga negara yang bernama Said Sagaf yang juga terkait dengan pengaturan pasal yang sama dapat jadi titik tolak untuk proses pembelajaran yang menunjukkan bahwa *anti third term of office* juga dimaksudkan oleh pelaksana Undang-Undang, juga termasuk masa jabatan yang telah diselingi jeda satu periode masa jabatan yang sama. Said Sagaf pada saat itu menjabat Bupati Bantaeng sebelumnya di tahun 1993-1998 kemudian dia tidak menjabat sebagai bupati pada saat itu tetapi kemudian baru dia menjabat lagi sebagai bupati di Mamasa di tahun 2003 sampai 2008 dan kemudian pencalonannya ditolak oleh KPUD pada saat dia ingin mencalonkan diri kembali. Jadi untuk proses pencalonan yang ketiga walaupun sudah diselingi oleh satu periode kosong artinya dia tidak menjabat sebagai bupati itupun dinyatakan tidak dapat dilakukan oleh seorang warga negara.

- Dalam pertimbangan hukumnya Mahkamah Konstitusi pada saat menguji Undang-Undang terkait dengan perkara ini sempat, yang sempat saya catat disebutkan bahwa UU 32/2004 dapat diimplementasikan oleh Undang-Undang dalam bentuk pembatasan dua kali berturut-turut dalam jabatan yang sama atau pembatasan dua kali dalam masa jabatan yang sama tidak berturut-turut atau pembatasan dua kali dalam jabatan yang sama di tempat yang berbeda. Dan pembatasan yang dimaksud ini oleh Mahkamah Konstitusi dianggap sebagai bagian dari *legal policy* yang dimungkinkan. jadi dapat disimpulkan bahwa dalam praktik sebelum ditentukan lain, sistem pembatasan masa jabatan yang dianut oleh Indonesia dalam hal pengisian jabatan kepala daerah adalah sistem pembatasan mutlak. Kalau kita lihat ternyata ada beberapa alasan pengisian kekosongan jabatan kepala daerah yang juga sebetulnya pengaturannya bersifat evolutif. Di awal waktu UU 32/2004 itu diundangkan yang diatur hanyalah pengisian kekosongan jabatan kepala daerah pada saat kepala daerah itu diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan. Jadi ada proses hukum yang berkekuatan hukum tetap kemudian baru dapat dinyatakan diberhentikan dan kemudian kekosongan jabatan itulah yang diisi oleh wakil kepala daerah. Kemudian dalam hal terjadi kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara bersama-sama karena mereka berhalangan maka kemudian

kekosongan jabatan tersebut diisi oleh sekretaris daerah yang melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah sampai dengan presiden mengangkat pejabat kepala daerah tersebut. Kemudian di Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang dimaksudkan sebagai perubahan kedua UU 32/2004, alasan pengisian kekosongan jabatan kepala daerah ini kemudian ditambahkan tidak lagi karena alasan proses hukum tadi tetapi ada juga alasan yang lain seperti meninggal dunia, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama enam bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya. Jadi kita bisa lihat bahwa proses pengisian jabatan publik untuk kepala daerah ini memang masih terus mengalami penyempurnaan dan sekarang yang sedang kita diskusikan pada saat ini adalah terkait dengan masa jabatan kepala daerah sebagai prasyarat untuk pencalonan berikutnya.

- Kalau kita lihat sebetulnya metode pemilihan yang diberlakukan oleh Indonesia saat ini adalah kombinasi antara *direct popular vote* dengan *indirect election*. Kalau kita lihat selain pengaturan tentang pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat juga ada kombinasi apabila terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang baru dapat diisi apabila dia kosong dalam waktu 18 bulan lebih dan kemudian pengaturannya di dalam Undang-Undang disebutkan bahwa calon wakil kepala daerah itu kemudian diusulkan dan dipilih oleh DPRD. Jadi ada proses mekanisme *indirect election*.
- Pada akhirnya kombinasi metode pemilihan ini menandakan bahwa perbedaan metode pemilihan tidak ada korelasinya secara langsung dengan penentuan penghitungan masa jabatan. Jadi apakah melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat maupun *indirect election* maupun oleh DPRD dia jabatan kepala daerah tetap dapat diperhitungkan satu masa jabatan. Kemudian jabatan dari masa jabatan itu sendiri. Peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak menyebutkan ketentuannya secara khusus menegaskan berapa tahun minimal yang dapat dihitung sebagai satu periode pemerintahan dalam hal pengisian ketetapan yang dilakukan oleh proses pergantian. Ketentuan yang tersedia hanyalah limitasi waktu berapa lama satu jabatan dapat dibiarkan lowong, jadi tidak boleh lebih dari 18 bulan. Sementara jabatan wakil kepala daerah yang tersisa 18 bulan

atau lebih disebutkan di dalam Undang-Undang tersebut kepala daerah mengajukan dua orang calon wakil kepala daerah untuk dipilih oleh rapat paripurna DPRD.

- Tidak ada pengaturan yang secara spesifik dalam perundang-undangan di Indonesia, tetapi apabila kita melakukan perbandingan di negara lain, yang saya ambil kebetulan adalah Amerika Serikat. Di dalam konstitusinya, di amandemen yang ke 22 yang dilakukan tahun 1951 yang mengatur tentang *presidential total limit* disebutkan bahwa batasan untuk menjabat hanya untuk dua periode masa jabatan juga ditujukan bagi seseorang yang menjabat sebagai presiden selama lebih dari dua tahun dalam salah satu periode jabatan tersebut.
- Artinya, seorang wakil presiden yang menjabat sebagai presiden karena menggantikan presiden di tengah masa jabatannya akan dihitung sebagai satu periode apabila ia telah menjalankan pemerintahannya selama lebih dari 2 tahun. Hal ini sudah ada patokan di negara lain yang mungkin dapat kita *adopt* juga dalam praktiknya di Indonesia. Mengingat periode masa jabatan presiden Amerika Serikat adalah 4 tahun, berarti menurut ketentuan konstitusi Amerika seorang pejabat publik akan terhitung satu kali masa jabatan apabila ia telah menjabat lebih dari setengah periode pemerintahan. Kalau di Indonesia karena 5 tahun mungkin dua setengah tahun begitu.
- Kesimpulannya pada akhirnya adalah peraturan perundang-undangan memang tidak menentukan secara khusus berapa lama waktu minimal yang dapat dijadikan patokan untuk menghitung satu masa jabatan pemerintahan yang diperoleh melalui metode pergantian sampai habis masa baktinya. Apakah sembilan bulan masa pemerintahan yang dijalankan seorang wakil kepala daerah untuk menggantikan kepala daerah yang berhalangan tetap dapat dihitung sebagai satu periode penuh? Tidak ada ketentuan yang mengatur tentang hal ini secara jelas.
- Untuk itu terdapat kekosongan hukum memang atas ketiadaan pengaturan terkait dengan limitasi masa jabatan. Praktik dan pengaturan di negara lain dapat dijadikan acuan untuk mengisi kekosongan hukum sebagai salah satu jalan keluar yang dapat ditempuh untuk menyelesaikan persoalan ini.

## 7. Ahli Dian Simatupang

- Sebagaimana diketahui bahwa dasar hukum pengisian jabatan kepala daerah agaknya disandarkan pada ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 ayat (4) *jo.* ayat (7) yang paragrafnya dinyatakan bahwa gubernur, bupati, dan walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten kota, dipilih secara demokratis. Frase “*dipilih secara demokratis*” berbeda dengan ketentuan Pasal 6A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa presiden dipilih langsung oleh rakyat.
- Bahwa ketentuan ayat (4) selalu berkolerasi dengan ketentuan ayat (7) dari Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang pada hakikatnya menegaskan bahwa frase dipilih secara demokratis, terbuka, terhadap sistem yang ditentukan oleh politik, hukum, pemerintah, dan DPR. Jadi, ketentuan itu dapat ditafsirkan bahwa Pasal 18 ayat (4) *jo.* Pasal 8 ayat (7) Undang-Undang Dasar 1945 melihat bahwa frase “*bisa dipilih secara demokratis*” agaknya terdapat dua. Berarti pemilihan langsung atau mandat *representative* oleh badan perwakilan daerah.
- Kondisi ini kemudian diterjemahkan oleh politik hukum oleh Pemerintah dan DPR pada saat mandat *representative* direpresentasikan atau diwujudkan ketika UU 22/1999 dengan ketentuan Pasal 34 ayat (1), “*Pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersama.*” Dengan demikian, UU 22/1999 menurut mandat *representative*. Sementara, UU 32/2004 menerapkan pemilihan langsung sebagaimana dianut Pasal 56 ayat (1), “*Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang didasarkan cara demokratis, berdasarkan asas langsung.*”
- Berdasarkan dua terjemahan frase “*bisa dipilih secara demokratis*” tersebut, hakikatnya merupakan perubahan sistem. Sebagaimana kita lihat pada penjelasan umum UU 32/2004 bahwa perubahan sistem dari dipilih mandat *representative* dan kemudian pemilihan langsung, hakikatnya karena DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah, maka pemilihan secara demokratis di dalam Undang-Undang ini dilakukan oleh rakyat secara langsung.

- Dengan demikian, politik hukum pada saat UU 32/2004 memilih untuk menetapkan/menerjemahkan frase, *“dipilih secara demokratis dengan pemilihan langsung oleh rakyat.”*
- Berdasarkan konteks tersebut, bahwa hakikat perubahan sistem adalah perubahan sistem pengisian jabatan tidak membatasi seseorang untuk kembali menduduki jabatan, untuk kembali ke daerah tersebut sepanjang seseorang memenuhi ketentuan atau persyaratan yang ditetapkan dalam sistem yang baru.
- *Kedua* adalah kepala daerah dalam setiap peraturan perundang-undangan menekankan pada *system by system* dan tidak pada orang per orang, atau *by person*. perbandingan UU 32/2004 yang menunjukkan bahwa dengan adanya perubahan sistem dan pemilihan sistem yang berbeda, baik dalam pengisian jabatan, pencalonan. Kemudian dalam penetapan calon kepala daerah, pengesahan calon kepala daerah terpilih, sampai ke pertanggungjawaban kepala daerah, semuanya memiliki sistem yang berbeda di antara kedua hal. Sehingga akhirnya menunjukkan bahwa kedua Undang-Undang tersebut dipilih dengan sistem yang berbeda.
- Berdasarkan konteks tersebut bahwa dalam konteks masa jabatan dan pembatasan masa jabatan kepala daerah, maka terlihat jelas bahwa masa jabatan dalam UU 22/1999 yang menyatakan, *“Kepala daerah mempunyai masa jabatan 5 tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk sekali masa jabatan,”* menunjukkan formal administratif dalam ketentuan tersebut. Dan kata lain bahwa UU 22/1999 hanya menekankan masa jabatan dan pembatasan masa jabatan kepala daerah hanya formal administratif semata.
- Akan tetapi UU 32/2004 menekankan pada format substantif mengingat ketentuan mengenai pembatasan masa jabatan tidak terlepas dari ketentuan bab tentang Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dan demikian tafsir sistematis keseluruhan bab maka mengandung format substantif bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memegang jabatan selama 5 tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk 1 kali masa jabatan.

- Tafsir sistematis yang ada di ketentuan UU 32/2004 menyatakan bahwa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah dilantik 5 tahun dan demikian kekurangan pelantikan kurang dari 5 tahun tidak dapat dikategorikan sebagai masa jabatan seorang kepala daerah jika itu dinyatakan sebagai tafsir sistematis secara keseluruhan dari UU 32/2004.
- Kriteria masa jabatan berdasarkan literatur yang ada, dari beberapa literatur administrasi publik dinyatakan bahwa kriteria masa jabatan terhadap pejabat publik harus memenuhi 3 kriteria. *Pertama* adalah klasifikasi masa jabatan yaitu pembatasan masa jabatan ditujukan pada masa jabatan yang sama. *Kedua* adalah pada sistem. Pembatasan masa jabatan ditujukan pada ruang dan waktu sistem yang sama saat diterapkan. Sebagai salah satu contoh, bahwa suatu perguruan tinggi, seorang dekan suatu perguruan tinggi yang sebelumnya bukan berstatus badan hukum milik negara, kemudian ketika dia menyelesaikan tugas sebagai dekan selama 2 kali sebelum BHMN, kemudian pada BHMN dia misalkan kembali, kemudian ditanyakan apakah dimungkinkan? Dimungkinkan karena mengandung sistem yang berbeda yaitu sebelum BHMN atau sesudah badan hukum milik negara. Dengan demikian perubahan sistem merupakan satu kriteria pembatasan masa jabatan. *Ketiga* adalah konsepsi pembatasan masa jabatan memiliki konsep dan wewenang yang sama di dalam pelaksanaannya sehingga akhirnya bahwa ketentuan di dalam peraturan perundang-undangan mengandung tujuan yang sama pula.
- Bahwa klasifikasi dari Pasal 18 ayat (4) *juncto* Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 dalam hal ini terlihat bahwa konstruksi hukum masa jabatan, terlihat bahwa, mengandung klasifikasi masa jabatan. Bahwa penggunaan frasa dalam jabatan yang sama berarti bahwa pembatasan ditujukan pada jabatan yang sama. *Kedua* adalah masa jabatan juga dibedakan pada sistem mengingat kelenturan dan frasa dipisah demokrasi mengandung pemahaman bahwa sistem, bahwa UUD 1945 membolehkan dua sistem yang berbeda dan penerapan kepala daerah yang berbeda. Dan yang ketiga pada konsepsi, sudah jelas di dalam ketentuan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 18 ayat (7) perbedaan konsepsi atas kelembagaan terlihat secara jelas.

- Dengan kata lain bahwa ada persamaan di UU 32/2004 di dua Undang-Undang tersebut. Persamaannya adalah pembatasan masa menjabat, dua kali lima tahun yang berarti hanya bisa selama sepuluh tahun, perbedaannya adalah di dalam UU 22/1999 justru juga dibatasi tidak boleh juga sepuluh tahun, tetapi hanya lima tahun atau kurang jika kepala daerah ditolak laporan pertanggungjawabannya oleh DPRD. Dengan demikian ada perbedaan politik hukum Pemerintahan dan DPRD di sini.
- Kemudian yang kedua adalah UU 32/2004 menekankan batas pada waktu pelantikan sesuai awal masa jabatan dan periodeisasi jabatan kepala daerah.
- Berdasarkan hal itu bahwa pertentangan hukum yang terjadi pada Pasal 58 huruf o disebabkan karena persyaratan ini jelas, bertentangan dengan karakter Pasal 18 ayat (4) *juncto* Pasal 16 ayat (7) yang memberikan keleluasaan kepada siapapun untuk dipilih oleh siapapun oleh kepala daerah secara demokratis dan suatu sistem yang berbeda, menurut politik hukum Pemerintah dan DPR. Selanjutnya adalah bahwa pertentangan hukum yang kedua adalah keleluasaan di bidang ketentuan, Pasal 16 ayat (7) menunjukkan susunan dan sistem penyelenggaraan pemerintahan kepala daerah saat bergantung pada politik hukum Pemerintah dan DPR pada saat pembentukannya. Dengan demikian siapapun sepanjang belum menjabat dalam jabatan yang sama sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama dua kali dalam sistem yang berbeda, di dalam konsepsi Undang-Undang yang berbeda maka terbuka dan dipilih secara demokratis sebagai kepala daerah.
- Bahwa ketentuan Pasal 18 UUD 1945 ayat (4) dan ayat (7) agaknya kalau kita lihat pada ketentuan beberapa perjalanan historis dari peraturan perundang-undangan maksud dan susunan tata cara pemilihan kepala daerah salah satunya adalah pada pengisian jabatan dan masa jabatan kepala daerah. Dengan demikian bahwa dipilih secara demokratis, frasa ini kemudian diterjemahkan atau UUD 1945 memberikan delegasi kepada pembentuk Undang-Undang bagaimana atau metode demokrasi tersebut sesuai dengan ketentuan dan tata cara pemerintahan daerah yang diatur dalam Undang-Undang menurut Pasal 18 UUD 1945 ayat (7) tersebut. Dan kalau kita lihat pada ketentuan Pasal 6A UUD 1945 yang secara tegas



dinyatakan presiden dipilih langsung oleh rakyat, maka ketentuan ayat (4) ternyata frasa demokratis terbuka terhadap penafsiran atau politik hukum Pemerintah atau DPR yang menyusun atau membentuk Undang-Undang.

[2.7] Menimbang bahwa Mahkamah juga telah membaca keterangan tertulis Pemerintah tanpa tanggal, bulan September 2009 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 29 September 2009 sebagai berikut:

#### **I. Pokok Permohonan**

Para Pemohon pada intinya menyatakan bahwa ketentuan Pasal 58 huruf o pada UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi "*o. belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama*"; dan ",serta uraian penjelasan ketentuan *a quo* yang berbunyi "*cukup jelas*", dianggap telah menghambat Para Pemohon untuk berpartisipasi dalam pemerintahan, menimbulkan ancaman ketakutan untuk mencalonkan kembali sebagai kepala daerah pada masa jabatan berikutnya, serta dapat menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap pelaksanaan hak-hak konstitusional Para Pemohon, sehingga oleh karenanya dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3); serta Pasal 28G ayat (1) UUD 1945.

#### **II. Tentang Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) para Pemohon**

Mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon, Pemerintah mempertanyakan kepada para Pemohon apakah benar sebagai pihak yang dirugikan hak-hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya atas berlakunya ketentuan *a quo*, karena pada kenyataannya Para Pemohon saat ini masih menjabat sebagai kepala daerah dan baru akan berakhir pada tahun 2010 dan 2011, sehingga Para Pemohon secara faktual tidak dalam keadaan/posisi yang terhalangi dan berkurang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya, namun demikian Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Konstitusi, apakah Para Pemohon memenuhi kualifikasi sebagai pihak yang mempunyai kedudukan hukum atau tidak, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, maupun berdasarkan putusanputusan Mahkamah Konstitusi terdahulu (sejak putusan Nomor 006/PUU-111/2005 dan putusan Nomor 11/PUU-V/2007).

### III. Tentang materi pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Terhadap ketentuan Pasal 58 huruf o beserta penjelasannya pada UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945, Pemerintah dapat menyampaikan hal-hal sebagai berikut :

Dengan diterbitkannya UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah (yang telah diubah untuk kedua kalinya dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008) sebagai pengganti UU 22/1999, Pemerintah berharap dapat mewujudkan daerah otonom yang lebih baik yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah melalui penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih tanggap terhadap kebutuhan masyarakat, lebih transparan dalam pelaksanaan kegiatan, serta lebih meningkatkan derajat partisipasi masyarakat dalam pemerintahan dan pembangunan, termasuk dalam meningkatkan kualitas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, yang sedapat mungkin mencerminkan nilai-nilai demokrasi di Indonesia.

Dalam kaitannya dengan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (bupati/wakil bupati, walikota/wakil walikota) menurut Pemerintah apapun pilihannya, apakah melalui mekanisme dipilih oleh wakil rakyat di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau dipilih langsung oleh rakyat, kedua-duanya demokratis dan konstitusional sebagaimana diamanatkan oleh ketentuan Pasal 18 UUD 1945. Kedua cara pemilihan kepala daerah/wakil kepala daerah adalah pilihan kebijakan (*legal policy*) pembuat Undang-Undang (DPR bersama Presiden) yang penetapannya disesuaikan dengan dinamika demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara (*vide* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-11/2004 tanggal 22 Maret 2005, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-VII/2009 tanggal 9 September 2009). Dengan demikian dalam kaitannya dengan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, sepanjang pelaksanaannya dilakukan secara demokratis sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat pemilihan itu dilakukan, maka tidaklah tepat membeda-bedakan jabatan kepala daerah hasil pemilihan dari dua sistem yang berbeda, karena keduanya adalah pejabat publik yang mewakili keberadaan Negara dan Pemerintah Republik Indonesia di daerah, yang memiliki hak dan kewenangan mengatur kehidupan publik di daerah, sehingga keduanya tidak dapat dibedakan (di-dikotomi-kan) oleh waktu, tempat maupun sistem pilihannya.

Pemerintah sependapat dengan putusan Mahkamah Konstitusi yang menolak permohonan pengujian ketentuan Pasal 58 huruf o Undang-Undang UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dimohonkan oleh Drs. H. M. Said Saggaf, MSi (register perkara Nomor 8/PUU-VII/2009), karena ketentuan *a quo* telah sejalan dengan spirit Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jika dalam ketentuan *a quo* terdapat pembatasan-pembatasan, *in casu* masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah, maka pembatasan yang demikian juga telah sejalan dengan ketentuan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945.

Bahwa dengan memperhatikan hal-hal tersebut di atas dan sesuai ketentuan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003, maka terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam Undang-Undang yang telah diuji tidak dapat dimohonkan pengujian kembali (*nebis in idem*). Kecuali jika Para Pemohon dapat membuktikan adanya alasan kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang berbeda dengan permohonan yang diajukan terdahulu *vide* Pasal 42 ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

Dalam kesempatan yang baik ini, Pemerintah ingin menegaskan kembali bahwa dalam struktur organisasi pemerintah daerah, kepala daerah dan wakil kepala daerah berada dalam satu kotak yang letaknya paling tinggi dalam struktur tersebut, sebagai satu kesatuan pasangan pimpinan daerah. Keberadaan dalam satu kesatuan pasangan ini telah dimulai sejak pencalonan untuk mengikuti pemilihan kepala daerah sebagaimana diatur dalam pasal 56 ayat (1) Undang- UU 32/2004, yaitu maju bersama dan berkampanye bersama sebagai satu pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah, serta terpilih bersama sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah, tidak terpilih secara terpisah-pisah satu per satu untuk masing-masing jabatan.

Dalam konteks sebagai satu kesatuan pasangan, apabila kepala daerah berhalangan sementara karena suatu sebab, misalnya kepala daerah pergi melakukan kunjungan ke luar negeri, maka wakil kepala daerah memimpin jalannya pemerintahan di daerah tersebut sampai kepala daerah kembali dari halangannya. Begitu pula bila kepala daerah berhalangan tetap karena suatu sebab, misalnya meninggal dunia, maka wakil kepala daerah meneruskan sisa masa jabatan yang belum terlaksana dalam kedudukan sebagai kepala daerah.

Dalam kaitan ini, berapa lama pun sisa masa jabatan yang dijalani oleh seorang yang diangkat/ditetapkan sebagai kepala daerah, apakah sisa waktunya lebih dari 4 (empat) tahun atau kurang dari 1 (satu) tahun, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menganggap yang bersangkutan sudah menjalani satu periode masa jabatan kepala daerah, karena yang bersangkutan telah duduk selama kurun waktu periode tersebut sebagai pimpinan daerah dalam satu kotak bersama dengan kepala daerah yang digantikannya.

Kerangka berfikir seperti tersebut di atas, sebetulnya telah dipahami dan disadari sepenuhnya oleh pasangan yang mencalonkan diri mengikuti pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, sehingga tidaklah tepat pendapat salah satu pihak dari para Pemohon yang menyebutkan baru menjalani sebagian masa jabatan sebagai kepala daerah karena sebagian waktu lainnya hanya sebagai wakil kepala daerah. Mengenai wakil kepala daerah, Pemerintah kembali menegaskan bahwa kedudukannya bukan sekedar pelengkap struktur organisasi pemerintahan. Selain mewakili kepala daerah dan menggantikan kepala daerah apabila berhalangan, secara khusus Pasal 26 UU 32/2004 memberi tugas kepada wakil kepala daerah untuk membantu kepala daerah mengkoordinasikan penanganan urusan-urusan pemerintahan tertentu di daerah.

Dari uraian tersebut di atas, jelaslah bahwa masalah perbedaan rezim pemilihan dan masalah sisa masa jabatan yang dijalani sebagai kepala daerah bukanlah masalah yang substansial dalam permohonan pengujian Undang-Undang kali ini, karena menurut Pemerintah kedua masalah tersebut sudah jelas dengan sendirinya (*self explanatory*), yaitu maksudnya seseorang yang dipilih ataupun diangkat sebagai kepala daerah melalui mekanisme apapun dan untuk masa jabatan berapa lama pun, maka yang bersangkutan adalah kepala daerah dengan segala hak, kewajiban, tugas dan tanggung jawab, serta ketentuan yang melekat pada jabatan tersebut sesuai peraturan perundang-undangan.

Oleh karena itu, kaitannya dengan permohonan pengujian Undang-Undang yang diajukan oleh para Pemohon, perhatian Pemerintah lebih difokuskan untuk mengetahui apakah ada perbedaan yang substansial atau mendasar antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diajukan oleh Para Pemohon saat ini (*vide* register perkara nomor 22/PUU-VII/2009), dengan kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dari pemohon pada permohonan terdahulu (*vide* register perkara nomor 8/PUU-VI/2008). Untuk itu, sekiranya

memang terdapat perbedaan yang substansial/mendasar terkait kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut, kiranya tidaklah berlebihan bila dalam kesempatan ini Pemerintah memohon untuk dapat mengetahui perbedaan tersebut melalui putusan Mahkamah Konstitusi, guna menjadi bahan pembelajaran dalam penyusunan rancangan Undang-Undang di masa yang akan datang.

#### **IV. Kesimpulan**

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang memeriksa, mengadili dan memutus permohonan pengujian UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD 1945, dapat memberikan putusan sebagai berikut :

- Menolak permohonan para Pemohon seluruhnya;
- Menyatakan bahwa ketentuan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 beserta penjelasannya tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 28G ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Namun demikian, apabila Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia berpendapat lain, mohon putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

#### **Tambahan Keterangan Pemerintah**

- Pendapat Pemerintah sebetulnya tidak ada kontradiksi dalam perbedaan pilihan kebijakan Pemerintah dalam menggunakan sistem, menerjemahkan kata-kata dipilih secara demokratis. Apakah dia langsung ataupun tidak langsung melalui perwakilan rakyat yang ada di Majelis ataupun yang ada di lembaga perwakilan sepanjang itu diartikan sebagai sistem yang demokratis artinya tidak ada perbedaan.
- Bahwa di dalam Bab VI UUD 1945 tidak diatur masa jabatan kepala daerah tetapi pada ayat tujuh diberikan kewenangan kepada Pemerintah untuk mengatur susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan termasuk pengaturan masa jabatan dari kepala daerah. Kemudian menurut Pemerintah bahwa sepanjang yang bersangkutan pernah melaksanakan tugas sebagai bupati yang artinya mewakili Pemerintah di daerah, artinya Pemerintah sependapat dengan apa yang disampaikan oleh Pak Mustafa Fakhri bahwa

Pemerintah sudah melakukan pilihan kebijakan, tidak memilih untuk *anti third term*, tetapi memilih untuk tidak ada jabatan periode ketiga untuk kepala daerah. Dengan demikian kesimpulannya Pemerintah pada prinsipnya tidak ada hal-hal yang kontradiktif dalam pilihan sistem dan pilihan kebijakan yang diambil oleh Pemerintah,

- Ada sedikit kekurangan dalam pengaturan yaitu pemahaman tentang periodisasi masa jabatan akibat pengisian, apabila salah satu pihak berhalangan tetap. Yang menjadi catatan untuk Pemerintah untuk introspeksi melihat pada kekurangan ini. Tetapi bukan berarti sistem ini tidak demokratis, tetap demokratis hanya masalahnya dalam pengertian pengisian di tengah-tengah jalan ini perlu ada suatu pengaturan untuk kejelasan hukum. Jadi apabila seperti yang disampaikan di dalam permohonan atau pihak terkait seperti misalnya Walikota Surabaya ataupun di dalam praktik yang lain Bupati Kaur itu wafat kemudian digantikan oleh wakilnya, ada periodisasi yang memang perlu diatur lebih lanjut apakah ini pengertiannya seperti yang dimaksud dalam Pasal 110 ayat (3). Pasal 110 ayat (3) UU 32/2004 itu menyebutkan masa jabatan adalah lima tahun tetapi ini pengertian di tengah jalan pengisian itu memang perlu ada pengaturan.

[2.8] Menimbang bahwa Mahkamah juga telah membaca keterangan tertulis Pihak Terkait Walikota Surabaya bertanggal 10 September 2009 dan Bupati Timur Tengah Utara bertanggal 10 September 2009 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 11 September 2009 sebagai berikut:

#### **Keterangan Pihak Terkait Walikota Surabaya**

#### **ALASAN PENOLAKAN PASAL 58 HURUF 0 DAN PENJELASAN PASAL 58 HURUF 0 UU NOMOR 32 TAHUN 2004**

1. Terkait dengan kedudukan hukum dan kepentingan Pihak Terkait untuk turut serta dalam pemeriksaan Permohonan *a quo*, Pihak Terkait adalah Walikota Surabaya, Provinsi Jawa Timur yang awalnya diangkat sebagai Walikota berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.35-215 Tahun 2002 tentang Pengesahan Pemberhentian Walikota Surabaya dan Pengesahan Wakil Walikota Surabaya Menjadi Walikota Surabaya Provinsi Jawa Timur tertanggal 04

Juni 2002 sampai akhir masa jabatan 2000-2005 [selanjutnya disebut Kepmendagri Nomor 131.35-215 Tahun 2002, Bukti PT-4] sebagai tindak lanjut Keputusan DPRD Kota Surabaya Nomor 01 Tahun 2002 tanggal 15 Januari 2002 [vide Bukti PT-4], dan kemudian diangkat kembali berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.35-803 Tahun 2005 tentang Pemberhentian Penjabat Walikota dan Pengesahan Pengangkatan Walikota Surabaya Provinsi Jawa Timur tertanggal 19 Agustus 2005 untuk masa jabatan 2005-2010 [selanjutnya disebut Kepmendagri Nomor 131.35-803 Tahun 2005, Bukti PT-5].

2. Pengangkatan Pihak Terkait Drs. Bambang Dwi Hartono, MPd, sebagai Walikota Surabaya dilaksanakan berdasarkan Kepmendagri Nomor 131.35-215 Tahun 2002 tertanggal 4 Juni 2002 untuk melanjutkan sampai akhir masa jabatan Walikota sebelumnya 2000-2005 [vide Bukti PT-4], yang sebelumnya Drs. Bambang Dwi Hartono, MPd adalah Wakil Walikota Surabaya. Pemberhentian Walikota Surabaya sebelumnya atas nama H. Sunarto Sumoprawiro didasarkan Keputusan DPRD Kota Surabaya Nomor 01 Tahun 2002 tertanggal 15 Januari 2002 atas dasar alasan kondisi kesehatan yang memburuk. Pengangkatan Pihak Terkait Drs. Bambang Dwi Hartono, MPd sebagai Wakil Walikota Surabaya tidak dilakukan bersamaan dengan pemilihan paket pasangan Walikota dan Wakil Walikota, tetapi diangkat melalui proses pemilihan secara khusus Wakil Walikota Surabaya berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 132.35-079 tentang Pemberhentian dan Pengesahan Wakil Walikota Surabaya Provinsi Jawa Timur tertanggal 23 Februari 2000 untuk masa bakti 2000-2005 [selanjutnya disebut Kepmendagri Nomor 132.35-079, Bukti PT-6].

Dengan merujuk pada proses pengangkatan Pihak Terkait baik dalam kapasitas sebagai Walikota masa bakti 2000-2005 maupun Wakil Walikota Surabaya tidak berdasarkan mekanisme pemilihan umum kepala daerah secara langsung sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 56 ayat (1) UU 32/2004, melainkan berdasarkan hasil pemilihan kepala daerah tidak langsung dan tidak dalam satu paket Pemilihan Umum Walikota-Wakil Walikota Surabaya yang dilaksanakan oleh DPRD Kota Surabaya.

Pasal 56 ayat (1) UU 32/2004 menyatakan "*Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.*"

3. Pengangkatan Pihak Terkait (Drs. Bambang Dwi Hartono, MPd) sebagai Walikota menggantikan pejabat sebelumnya atas nama H. Sunarto Sumoprawiro berdasarkan Kepmendagri Nomor 131.35-215 Tahun 2002 tidak dilakukan berdasarkan pemilihan dalam satu paket pasangan Walikota dan Wakil Kota Surabaya sebagaimana diatur dalam Pasal 56 ayat (1) UU 32/2004, melainkan melanjutkan jabatan Walikota Surabaya sebelumnya, sehingga secara hukum tidak dapat dihitung sebagai satu masa jabatan Walikota hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah.

4. Bahwa ketidakjelasan ketentuan Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 telah melahirkan multi tafsir "*batasan dua kali masa jabatan kepala daerah*", sehingga berpotensi merugikan Pihak Terkait untuk turut serta kembali dalam Pemilihan Umum Walikota Surabaya Tahun 2010, dengan konsekuensi Pihak Terkait akan terhambat keikutsertaannya dalam Pemilihan Walikota Surabaya Tahun 2010. Oleh karena itu, Pihak Terkait memohon kepada Mahkamah Konstitusi untuk menyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat atas ketentuan pembatasan dua kali masa jabatan Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 58 huruf o UU 32/2004.

5. Ketentuan Pasal 56 ayat (1) UU 32/2004 harus dipahami bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, termasuk Walikota dan Wakil Walikota, harus dipilih langsung oleh rakyat. Dikaitkan dengan ketentuan Pasal 56 ayat (1) *a quo*, maka ketentuan "*belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama*" dalam Pasal 58 huruf o UU 32/2004 harus ditafsirkan sebagai penetapan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah melalui mekanisme pemilihan langsung. Penafsiran bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan dalam pemilihan langsung tidak dinyatakan secara tegas dalam Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004. Artinya, bunyi Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004, yaitu "Cukup jelas" yang sesungguhnya tidak jelas dan melahirkan multi tafsir.

6. Ketidakjelasan apakah pengaturan "pembatasan 2 masa jabatan kepala daerah" sebagaimana diatur dalam Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 menganut pengaturan "pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah



secara langsung" sebagaimana dianut dalam Pasal 56 ayat (1) UU 32/2004, maka hal itu dapat menghilangkan hak konstitusional Pihak Terkait untuk berpartisipasi dalam pemerintahan sebagaimana warga negara lainnya yang memenuhi persyaratan untuk dipilih sebagai Walikota dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Langsung, yang secara jelasnya dapat menghambat Pihak Terkait untuk kembali mencalonkan diri sebagai Calon Walikota dalam Pemilihan Umum Walikota-Wakil Walikota Surabaya Tahun 2010. Dengan demikian, ketentuan Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 telah menimbulkan potensi kerugian konstitusional bagi Pihak Terkait di masa datang karena Pihak Terkait merencanakan untuk maju kembali sebagai Calon Walikota dalam Pemilihan Umum Walikota-Wakil Walikota Surabaya Tahun 2010.

Pihak Terkait telah termotivasi untuk maju kembali sebagai Calon Walikota dalam Pemilihan Umum Walikota-Wakil Walikota terkait penilaian prestasi kerja dan kepemimpinan Pihak Terkait dalam menjalankan roda pemerintahan di Kotamadya Surabaya [Bukti P-7, dan Bukti P-81, yang sering menjadi acuan untuk kepentingan studi banding penyelenggaraan pemerintahan oleh Pemerintahan Daerah Tingkat II lainnya di Indonesia.

7. Bertitik tolak dari penjelasan di atas sebelumnya, maka Pihak Terkait menolak Pasal 58 huruf o UU 32/2004 dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 karena bertentangan dengan ketentuan UUD 1945, yaitu sebagai berikut:

1). 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.*"

Dengan merujuk pada ketentuan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 dan dikaitkan dengan ketentuan Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004, maka penerapan "batasan dua kali masa jabatan kepala daerah" harus diterapkan pada pihak yang telah menduduki dua periode masa jabatan kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat dalam kegiatan pemilihan umum kepala daerah-wakil kepala daerah, sehingga tidak dapat diterapkan pada pihak yang menduduki jabatan kepala daerah, termasuk Walikota, akibat Wakil kepala daerah (termasuk Wakil Walikota) meneruskan ataupun menggantikan pejabat kepala

daerah sebelumnya.

2) Pasal 28D ayat (1), menyatakan "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.*"

Dengan ketidakjelasan apakah pengaturan "pembatasan 2 masa jabatan kepala daerah" sebagaimana diatur dalam Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 menganut pengaturan "pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung" sebagaimana dianut dalam Pasal 56 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun, maka pengaturan Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 telah menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap pelaksanaan hak-hak politik Pihak Terkait sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 untuk turut serta kembali sebagai Calon Walikota dalam Pemilihan Umum Walikota Surabaya Tahun 2010.

3) Pasal 28D ayat (3), menyatakan "*Setiap warganegara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.*"

Dengan merujuk pada ketentuan Pasal 28 D ayat (3) UUD 1945 dan dikaitkan dengan ketentuan Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004, maka ketentuan "batasan dua kali masa jabatan kepala daerah" hanya diterapkan pada kepala daerah yang telah menduduki jabatannya akibat pemilihan langsung dalam pemilihan kepala daerah-wakil kepala daerah, sehingga tidak dapat diterapkan pada pihak yang menduduki jabatan kepala daerah, termasuk Walikota, akibat Wakil kepala daerah (termasuk Wakil Walikota) meneruskan ataupun menggantikan pejabat kepala daerah sebelumnya.

Dengan demikian, ketentuan Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 bertentangan dengan semangat perlindungan hak-hak konstitusional warga negara sebagaimana dijamin dalam UUD 1945.

#### IV. PETITUM

Berdasarkan seluruh uraian dan alasan-alasan yang sudah berdasarkan hukum dan didukung oleh alat-alat bukti yang disampaikan ke Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Pihak Terkait memohon kiranya Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia berkenan memutuskan sebagai berikut :

1. Menerima dan mengabulkan permohonan pemohon untuk menjadi Pihak Terkait dalam pemeriksaan pengujian Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (LN. Tahun 2004 Nomor 125, TLN Nomor 4437) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Menyatakan bahwa Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (LN. Tahun 2004 Nomor 125, TLN Nomor 4437) bertentangan dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara bersyarat (*conditionally unconstitutional*);
3. Menyatakan bahwa Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (LN. Tahun 2004 Nomor 125, TLN Nomor 4437) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; atau setidaknya menyatakan Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (LN. Tahun 2004 Nomor 125, TLN Nomor 4437) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak memenuhi syarat-syarat :(i) tidak berlaku untuk masa jabatan kepala daerah yang merupakan penunjukan sebagai Penjabat Kepala Daerah; (ii) tidak berlaku untuk masa jabatan kepala daerah karena pemilihan kepala daerah melalui mekanisme pemilihan di DPRD; (iii) tidak berlaku untuk pengangkatan Wakil Kepala Daerah (Wakil Bupati ataupun Wakil Walikota) menjadi Kepala Daerah (Bupati ataupun Walikota)
4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Atau, bila Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, Pemohon memohon putusan seadil-adilnya.

#### **Keterangan Pihak Terkait Bupati Timor Tengah Utara**

#### **ALASAN PENOLAKAN PASAL 58 HURUF O UU NOMOR 32 TAHUN 2004**

1. Bahwa mekanisme penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, baik melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diubah beberapa kali dan terakhir dengan UU Nomor 12 Tahun 2008 serta Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 17

Tahun 2005, PP Nomor 25 Tahun 2007 dan PP Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Pertama, Perubahan Kedua dan Perubahan Ketiga atas PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah maupun Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Teknis Tata Cara Pencalonan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Pasal 8 ayat (1) huruf n, pada dasarnya berpotensi menyulut dan mengakibatkan kerugian atas hak dan/atau kewenangan konstitusional Pihak Terkait sebagaimana terurai berikut ini :

Bahwa dalam kapasitas sebagai perorangan warga negara Indonesia, sudah tentu Pihak Terkait mempunyai hak untuk memilih dan dipilih dalam proses Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) karena Pihak Terkait mempunyai hak dan kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan, disamping mempunyai kewajiban untuk menjunjung hukum dan pemerintahan tanpa terkecuali sebagaimana telah diamanatkan melalui ketentuan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945.

Bahwa pada tataran aplikatif, hak konstitusional Pihak Terkait diganjol oleh ketentuan juridis lain yakni Pasal 58 huruf o UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah Jo. PP 17 Tahun 2005, PP 25 Tahun 2007 dan PP 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Pertama, Perubahan Kedua dan Perubahan Ketiga atas PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah maupun Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Teknis Tata Cara Pencalonan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berbunyi "belum pernah menjabat sebagai Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama":

Bahwa terkesan telah terjadi penafsiran terpenggal terhadap makna frasa "selama 2 (dua) kali" dan "masa jabatan" dalam penerapan bunyi ketentuan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 sehingga berakibat rancu, sementara jika pernyataan "selama 2 (dua) kali masa jabatan" dimaknai secara komprehensif berarti identik dengan makna "selama 2 (dua) kali periode kepemimpinan 5 (lima) tahunan atau selama 10 tahun kepemimpinan". Akibat dari penafsiran terpenggal demikian dengan sendirinya akan membatasi hak konstitusional Pihak Terkait dalam hal pengajuan diri sebagai Bakal Calon Kepala Daerah/Bupati Timor Tengah Utara Periode 2010-2015 yang akan datang jika tidak ditinjau kembali.

Bahwa menurut Pihak Terkait, makna persyaratan Bakal Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sesuai ketentuan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 yang berbunyi :belum pernah menjabat sebagai Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama adalah sudah tepat hanya saja perlu dimaknai secara utuh dalam penerapannya sehingga tidak bermasalah karena tujuan yang terkandung dalam pernyataan tersebut justeru untuk mengantisipasi kemunculan berbagai kejadian luar biasa seperti kasus meninggal dunia dan pengunduran diri dari jabatan karena alasan tertentu selama memangku jabatan dalam periode kepemimpinan 5 (lima) tahunan. Karena alasan kekeliruan penafsiran itu maka dipandang perlu untuk dikritisi kembali dalam penerapannya agar tidak mengakibatkan kerugian bagi setiap warga negara termasuk Pihak Terkait dalam hal pengajuan diri sebagai Bakal Calon Kepala Daerah/Bupati Timor Tengah Utara Periode 2010-2015 yang akan datang.

Bahwa ketentuan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan sebuah ketentuan multi tafsir yang cenderung menimbulkan ambigu sekaligus tidak menjamin adanya kepastian hukum bagi diri Pihak Terkait.

2. Bahwa secara faktual, Pihak Terkait pernah menduduki jabatan sebagai Wakil Bupati Timor Tengah Utara Provinsi Nusa Tenggara Timur Periode 2000-2005 Hasil Pemilihan Legislatif oleh Anggota DPRD Kabupaten Timor Tengah Utara berdasarkan Keputusan DPRD Kabupaten Timor Tengah Utara Nomor 22/DPRD/TTU/2000, tanggal 6 Oktober 2000 tentang Penetapan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Terpilih Kabupaten Timor Tengah Utara [Bukti PT-4] ketika masih mengacu pada Sistem Pemilihan Parlemen sebagai tindak lanjut terhadap ketentuan UU Nomor 22 Tahun 1999 dan PP Nomor 105 Tahun 2000. Penetapan DPRD tersebut selanjutnya diajukan untuk disahkan Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Nusa Tenggara Timur dan dengan surat Gubernur NTT Nomor: Pem.131/09/2000, tanggal 10 Oktober 2000, perihal Pengesahan Bupati dan Wakil Bupati Timor Tengah Utara Periode 2000-2005 maka terbitlah Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 132.63-502, tanggal 26 Oktober 2000, tentang Pengesahan Wakil Bupati Timor Tengah Utara Provinsi Nusa Tenggara Timur atas nama Pihak Terkait.

3. Bahwa dalam kapasitas sebagai Wakil Kepala Daerah Kabupaten Timor Tengah Utara periode 2000-2005 Pihak Terkait mengalami kendala pada awal kehadiran UU 32/2004 karena sebelum sempat disosialisasikan secara luas kepada publik

sejak ditetapkan pada tanggal 15 Oktober 2004, Kepala Daerah/Bupati Timor Tengah Utara periode 2000-2005 alias nama Drs. Hendrikus Sakunab telah meninggal dunia pada tanggal 10 Desember 2004. Dalam situasi transisi demikian, pihak DPRD Kabupaten Timor Tengah Utara melalui Keputusan Nomor 25/DPRD/TTU/2004, tanggal 29 Desember 2004 (Bukti PT-5), menetapkan Pihak Terkait sebagai Bupati Timor Tengah Utara guna menghindari kevakuman pemerintahan di daerah yang selanjutnya diusulkan untuk disahkan Mendagri melalui Gubernur Nusa Tenggara Timur dan dengan Surat Gubernur NTT Nomor Pem.131/01/2005, tanggal 3 Januari 2005, perihal Usulan Pengesahan Bupati Timor Tengah Utara maka terbitlah Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.63-13 Tahun 2005 tentang Pengesahan Pemberhentian Bupati dan Pengesahan Pengangkatan Wakil Bupati Menjadi Bupati Timor Tengah Utara Provinsi Nusa Tenggara Timur pada tanggal 12 Januari 2005 atas nama Pihak Terkait.

4. Bahwa berdasarkan Keputusan Mendagri tersebut maka selanjutnya Pihak Terkait dilantik oleh Gubernur Nusa Tenggara Timur atas nama. Menteri Dalam Negeri RI pada tanggal 25 Januari 2005 bertempat di Kantor Gubernur/ibukota Provinsi Nusa Tenggara Timur tanpa disaksikan oleh warga masyarakat daerah kabupaten setempat. Secara normatif maupun konvensional, apakah seorang Kepala Daerah Kabupaten cukup dilantik di ibukota provinsi tanpa disaksikan secara lugs oleh warga masyarakat daerah kabupaten/kota yang akan dipimpinya? Atau apakah karena alasan tidak normalnya kurun waktu kepemimpinan Pihak Terkait sehingga diperlakukan apa adanya karena dianggap hanya sekedar untuk menghabiskan sisa waktu kepemimpinan Kepala Daerah periode 2000-2005 yang meninggal dunia ?

5. Bahwa selanjutnya, setelah Pihak Terkait menyelesaikan sisa waktu kepemimpinan Kepala Daerah/Bupati Timor Tengah Utara periode 2000-2005 yang meninggal dunia sekitar 9 1/2 bulan, Pihak Terkait mengajukan diri sebagai Bakal Calon Kepala Daerah/Bupati Timor Tengah Utara periode 2005-2010 seiring dengan telah diberlakukannya ketentuan mengenai Pemilihan Langsung melalui UU 32/2004 Jo. PP Nomor 6 Tahun 2005 yang selanjutnya diubah dengan PP 17 Tahun 2005, PP 25 Tahun 2007, PP 49 Tahun 2008 maupun ketentuan terakhir melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2008 tentang

Pedoman Teknis Tata Cara Pencalonan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

6. Bahwa melalui mekanisme Pilkada Langsung secara demokratis tersebut, Pihak Terkait dan pendamping Pihak Terkait, terpilih secara sah sebagai Bupati Timor Tengah Utara berdasarkan Keputusan KPU Kabupaten Timor Tengah Utara Nomor 43 Tahun 2005, tanggal 21 Oktober 2005 tentang Penetapan Pasangan Calon Terpilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Timor Tengah Utara Hasil Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Timor Tengah Utara Tahun 2005 yang selanjutnya diusulkan untuk disahkan Mendagri melalui Gubernur Nusa Tenggara Timur dan dengan surat Gubernur NTT Nomor Pem.131/487/2005, tanggal 23 November 2005, perihal Usul Pengesahan Pengangkatan Calon Terpilih Bupati dan Wakil Bupati Timor Tengah Utara Masa Jabatan 2005-2010, maka terbitlah Keputusan Mendagri Nomor 131.63-1042 Tahun 2005 tentang Pengesahan Pemberhentian dan Pengesahan Pengangkatan Bupati Timor Tengah Utara Provinsi Nusa Tenggara Timur an. Pihak Terkait (Bukti PT-6).

7. Bahwa setelah mencermati dengan seksama isi butir a konsiderans "Menimbang" dari Keputusan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 131.63-1042 Tahun 2005 yang berbunyi "bahwa berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 132.63-502 tanggal 26 Oktober 2000, Sdr. Drs. Gabriel Manek, MSi., telah diangkat sebagai Wakil Bupati Timor Tengah Utara dan berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.63-13 Tahun 2005 tanggal 12 Januari 2005, diangkat sebagai Bupati Timor Tengah Utara, berakhir masa jabatannya pada tanggal 11 Nopember 2005, perlu memberhentikan yang bersangkutan dari jabatannya sebagai Bupati Timor Tengah Utara" dan isi Diktum Pertama "Memutuskan" dari keputusan yang sama yang berbunyi "Mengesahkan pemberhentian dengan hormat saudara Drs. Gabriel Manek, M. Si dari jabatannya sebagai Bupati Timor Tengah Utara Masa Jabatan Tahun 2000-2005 ", Pemohon berkesimpulan bahwa Keputusan Mendagri tersebut tergolong Cacat Hukum karena isi Diktum Pertama "Memutuskan" tidak mencerminkan redaksi butir a dari konsiderans "Menimbang" yang menyebutkan secara lengkap perubahan posisi Pemohon dan kurun waktunya masing-masing. Selain itu Pemohon mempertanyakan bahwa "Apakah jabatan Antar Waktu sebagai Bupati Timor Tengah Utara selama 9 1/2 bulan pada periode 2000-2005 pantas dianalogkan

dengan 1 (satu) kali masa jabatan atau 1 (satu) periode kepemimpinan 5 (lima) tahunan "?

8. Kemunculan pertanyaan pada butir 8 (delapan) tersebut berkaitan dengan keseluruhan riwayat jabatan dan jangka waktu menjabat dari Pemohon sejak tahun 2000 hingga tahun 2010 yang akan datang sebagaimana terurai melalui data berikut ini :

NO	N a m a	Jabatan Pokok	Periode	Jangka Waktu	Ket.
1	2	3	4	5	6
1	Drs.Gabriel Manek,M.Si	Wakil Bupati	2000-2005	4 tahun & 2½	Tidak Penuh
2	Drs.Gabriel Manek,M.Si	Bupati	2000-2005	9½ bulan	Antar Waktu
3	Drs.Gabriel Manek,M.Si	Bupati	2005-2010	5 tahun	Penuh

9. Bahwa pada prinsipnya Pemohon sependapat mengenai pembatasan masa jabatan seorang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah agar cukup berlangsung hanya selama 2 (dua) kali masa jabatan atau 2 (dua) periode kepemimpinan dalam jabatan yang sama sebagai cerminan semangat reformasi. Namun di sisi yang lain, Pemohon sebagai warga negara yang mempunyai hak dan kedudukan yang sama dalam bidang pemerintahan dan hukum, tidak sependapat jika jabatan Kepala Daerah Antar Waktu dalam tempo 9 1/2 bulan seperti yang diemban Pemohon disetarakan begitu saja seolah-olah sudah berlangsung selama 5 (lima) tahun atau 1 (satu) periode kepemimpinan sebagaimana redaksi Diktum Pertama "Memutuskan" dari Keputusan Mendagri di atas.

10. Apabila realitas jangka waktu pemangkuan jabatan Kepala Daerah Pemohon dikorelasikan dengan ketentuan Pasal 58 huruf o UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diubah beberapa kali, terakhir dengan UU Nomor 12 Tahun 2008 Jo. Ketentuan Pasal 38 ayat (1) huruf o Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 yang diubah dengan PP 17 Tahun 2005, PP 25 Tahun 2007 dan PP 49 Tahun 2008 maupun ketentuan Pasal 8 ayat (1) huruf n Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Teknis Tata Cara Pencalonan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang menyebutkan bahwa Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah



adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat "Belum pernah menjabat sebagai Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama", maka menurut pemahaman Pemohon bahwa Pemohon belum terkena ketentuan tersebut karena Pemohon belum pernah mendapat kesempatan sebagai Kepala Daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan atau 2 (dua) periode kepemimpinan dalam jabatan yang sama secara penuh atau selama 10 tahun sehingga apabila dipaksakan maka hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon sangat dirugikan.

11. Benar bahwa Pemohon pernah menduduki jabatan yang sama selama 2 (dua) kali berturut-turut sebagai Kepala Daerah/Bupati Timor Tengah Utara namun persoalannya berbeda karena pada masa jabatan/periode I tahun 2000-2005, hanya berlangsung selama 9 1/2 bulan sedangkan pada masa jabatan/periode II tahun 2005-2010 baru berlangsung selama 5 (lima) tahun sehingga keseluruhannya hanya berjumlah 5 tahun 9 1/2 bulan. Hal ini tentunya sangat merugikan Pemohon, sementara jika semuanya berjalan normal tanpa pergantian antar waktu maka setelah 2 (dua) kali masa jabatan (10 tahun) dalam jabatan yang sama, Pemohon bahkan masih berhak untuk mencalonkan diri pada jabatan yang berbeda selama 2 (dua) kali masa jabatan atau 10 tahun lagi.

12. Pertanyaan yang muncul adalah "Apakah ketentuan "2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama" tidak identik dengan 10 tahun kepemimpinan dalam jabatan yang sama sehingga ketika jumlah tahun kepemimpinan dalam jabatan yang sama tidak mencapai 10 tahun karena terjadi Pergantian Antar Waktu seperti yang dialami Pemohon pada masa jabatan/periode I tahun 2000-2005 dengan jangka waktu hanya 9 1/2 bulan ditambah 5 (lima) tahun pada masa jabatan II periode tahun 2005-2010 menjadi 5 tahun 9 1/2 bulan begitu mudah disetarakan tanpa dinilai sebagai sebuah ketentuan yang tidak adil dan sangat merugikan hak konstitusional Pemohon sebagai warga negara yang secara legal maupun juridis formal dijamin oleh ketentuan UUD 1945 ?

Bertitik tolak dari penjelasan di atas sebelumnya, maka Pihak Terkait menolak Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 karena bertentangan dengan ketentuan UUD 1945, yaitu sebagai berikut:

1. 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.*"

2. Pasal 28D ayat (1), menyatakan "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.*"
3. Pasal 28D ayat (3), menyatakan "*Setiap warganegara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.*"

Dengan demikian, ketentuan Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 tentang Pemerinthan Daerah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

#### IV. PETITUM

Berdasarkan seluruh uraian dan alasan-alasan yang sudah berdasarkan hukum dan didukung oleh alat-alat bukti yang disampaikan ke Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Pihak Terkait memohon kiranya Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia berkenan memutuskan sebagai berikut :

1. Menerima dan mengabulkan permohonan sebagai Pihak Terkait dalam pemeriksaan pengujian Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (LN. Tahun 2004 Nomor 125, TLN Nomor 4437) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Menerima dan mengabulkan keterangan Pihak Terkait pengujian Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (LN. Tahun 2004 Nomor 125, TLN Nomor 4437) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Menyatakan bahwa Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (LN. Tahun 2004 Nomor 125, TLN Nomor 4437) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara bersyarat (*conditionally unconstitutional*) sepanjang berkenaan dengan pengangkatan Wakil Kepala Daerah (Wakil Bupati ataupun Wakil Walikota) menjadi Kepala Daerah Bupati ataupun Walikota);
4. Menyatakan bahwa Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (LN. Tahun 2004 Nomor 125, TLN Nomor 4437) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; atau setidaknya menyatakan Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

(LN. Tahun 2004 Nomor 125, TLN Nomor 4437) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak memenuhi syarat-syarat: tidak berlaku untuk pengangkatan Wakil Kepala Daerah (Wakil Bupati ataupun Wakil Walikota) menjadi Kepala Daerah (Bupati ataupun Walikota)

5. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Atau, bila Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, Pihak Terkait memohon putusan seadil-adilnya.

[2.8] Menimbang bahwa para Pemohon telah menyampaikan kesimpulan tertulis bertanggal 15 September 2009 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 16 September 2009 dan Pihak Terkait I menyampaikan kesimpulan tertulis bertanggal 15 September 2009 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 16 September 2009, sedangkan Pihak Terkait II menyampaikan kesimpulan tertulis bertanggal 16 September 2009 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 16 September 2009 yang pada pokoknya tetap pada dalil-dalil permohonannya.

[2.9] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian Putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam Berita Acara Persidangan, dan merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan Putusan ini;

### **3. PERTIMBANGAN HUKUM**

[3.1] Menimbang bahwa maksud dan tujuan permohonan *a quo* adalah untuk menguji Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437) selanjutnya disebut UU 32/2004 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945);

[3.2] Menimbang bahwa sebelum memasuki Pokok Permohonan, Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) terlebih dahulu akan

mempertimbangkan kewenangan Mahkamah untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo* dan kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon;

### **Kewenangan Mahkamah**

[3.3] Menimbang bahwa menurut Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU MK) *juncto* Pasal 12 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, Mahkamah berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945;

[3.4] Menimbang bahwa permohonan para Pemohon adalah untuk menguji konstitusionalitas norma Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 terhadap UUD 1945, sehingga oleh karenanya Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*;

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

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK, yang dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, para Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan dan membuktikan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK;

- b. ada tidaknya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

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

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

[3.7] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan bahwa hak konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945, secara spesifik dan aktual, telah dirugikan akibat diberlakukannya ketentuan Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004.

1. **Pasal 28D ayat (1)** "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.*"
2. **Pasal 28D ayat (3)** "*Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.*"
3. **Pasal 28G ayat (1)** "*Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman*

*ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.”*

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

**[3.8.1]** Dengan ketidakjelasan apakah pengaturan “pembatasan 2 masa jabatan” sebagaimana diatur dalam Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 menganut pengaturan “pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung” sebagaimana dianut dalam Pasal 56 ayat (1) UU 32/2004, maka pengaturan Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 telah menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap pelaksanaan hak-hak konstitusional Pemohon I sebagaimana dijamin dalam **Pasal 28D ayat (1) UUD 1945** untuk turut serta kembali sebagai Calon Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2010 dan juga menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap pelaksanaan hak-hak konstitusional Pemohon II untuk turut serta kembali sebagai Calon Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Karimun Tahun 2011;

**[3.8.2]** Ketidakjelasan apakah pengaturan “pembatasan dua masa jabatan” sebagaimana diatur dalam Pasal 58 huruf o UU 32/2004 dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 menganut pengaturan “pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung” sebagaimana dianut dalam Pasal 56 ayat (1) UU 32/2004, maka hal itu dapat menghilangkan hak konstitusional Pemohon I dan Pemohon II untuk berpartisipasi dalam pemerintahan sebagaimana warganegara lainnya yang memenuhi persyaratan untuk dipilih sebagai Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Langsung, yang secara jelasnya dapat menghambat Pemohon I untuk kembali mencalonkan diri sebagai Calon Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2010 dan juga Pemohon II dapat kehilangan dan/atau terhambat hak konstitusionalnya untuk turut serta sebagai Calon Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Karimun Tahun 2011;

**[3.8.3]** Ketidakjelasan apakah pengaturan “pembatasan dua masa jabatan” sebagaimana diatur dalam Pasal 58 huruf o UU 32/2004 dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 menganut pengaturan “pemilihan kepala daerah dan wakil

kepala daerah secara langsung” sebagaimana dianut dalam Pasal 56 ayat (1) UU 32/2004, maka hal itu telah menimbulkan ancaman ketakutan bagi Pemohon I apakah masih dapat turut serta kembali sebagai Calon Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2010 dan juga menimbulkan ancaman ketakutan bagi Pemohon II apakah masih dapat turut serta sebagai Calon Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Karimun Tahun 2011;

**[3.8.4]** Fakta penetapan dan pengangkatan sebagai Kepala Daerah dapat melalui mekanisme:

1. **Wakil Kepala Daerah bisa naik menjadi Kepala Daerah menggantikan Kepala Daerah yang berhalangan tetap**, yaitu baik karena misalnya meninggal dunia ataupun karena dijatuhi putusan pidana yang telah berkekuatan hukum tetap, sehingga apakah masa jabatan yang bersangkutan dapat dihitung sebagai satu kali masa jabatan Kepala Daerah;  
Pemohon II menjadi Bupati Karimun berdasarkan **Keppmendagri Nomor 131.30-326** tertanggal 25 April 2005, di mana penetapan Pemohon II sebagai Bupati Karimun dipandang perlu dilakukan demi kepentingan “kelancaran penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Karimun” [*vide* Bukti P-9];
2. Seseorang dapat diangkat sebagai Penjabat Kepala Daerah, sehingga masa jabatan tersebut tidak dapat dihitung sebagai masa jabatan Kepala Daerah yang pertama, karena pengangkatan sebagai Pejabat Kepala Daerah merupakan penugasan kepada Pejabat Kepala Daerah yang bersangkutan, bukan merupakan pemilihan kepala daerah tidak langsung melalui DPRD maupun pemilihan umum kepala daerah langsung yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah;
3. Seseorang dapat diangkat sebagai Kepala Daerah melalui mekanisme pemilihan tidak langsung di DPRD, sehingga masa jabatan sebagai Kepala Daerah tersebut tidak dapat dihitung sebagai masa jabatan yang pertama, karena sesungguhnya berbeda dengan pengangkatan seseorang sebagai Kepala Daerah melalui mekanisme pemilihan umum langsung yang merupakan rezim pemilihan umum sebagaimana dianut UU 32/2004;  
Pemohon I diangkat sebagai Bupati Jembrana Periode 2000-2005 [selanjutnya disebut Keppmendagri Nomor 131.61-388, tertanggal 25 Agustus

2000 [*vide* Bukti P-5] sebagai tindak lanjut Keputusan DPRD Kabupaten Jember tentang Penetapan Pasangan Calon Terpilih Bupati Jember Masa Bhakti 2000-2005, sehingga Masa Jabatan Pemohon I sebagai Bupati Periode 2000-2005 tidak dapat diklasifikasi sebagai masa jabatan yang harus diperhitungkan sebagaimana masa jabatan yang dimaksudkan dalam Pasal 56 ayat (1) UU 32/2004;

Terkait dengan kualifikasi pengangkatan sebagai Kepala Daerah melalui tiga mekanisme yang dijabarkan tersebut di atas, maka ketentuan “belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama” dalam Pasal 58 huruf o UU 32/2004 telah menimbulkan potensi kerugian konstitusional bagi seorang warganegara yang pernah atau sedang menduduki jabatan Kepala Daerah dan berencana untuk maju kembali dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah periode berikutnya;

Oleh karena ketentuan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 bertentangan dengan semangat perlindungan hak-hak konstitusional warga negara sebagaimana dijamin dalam UUD 1945, yaitu: 1) Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;

Ketentuan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 telah menimbulkan potensi kerugian konstitusional bagi Pemohon I di masa datang karena Pemohon I merencanakan akan ikut serta sebagai Calon Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Kabupaten Jember Tahun 2010;

Pemohon II juga dirugikan dengan adanya ketentuan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 di masa datang, karena Pemohon II merencanakan akan ikut serta sebagai Calon Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Kabupaten Karimun Tahun 2011;

[3.9] Menimbang bahwa berdasarkan uraian di atas, Mahkamah berpendapat bahwa Pemohon baik sebagai perseorangan warga negara Indonesia maupun badan hukum privat, dapat membuktikan kerugian hak konstitusionalnya oleh berlakunya pasal-pasal yang dimohonkan pengujian, sehingga *prima facie* para



Pemohon telah memenuhi syarat kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan *a quo*;

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

### **Pokok Permohonan**

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

- Terkait dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007, maka secara nyata adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK, karena Pemohon menjadi tidak dapat lagi atau terhalang untuk mencalonkan diri kembali sebagai Calon Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Kabupaten Jember Tahun 2010 akibat adanya ketentuan “belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama” dalam Pasal 58 huruf o UU 32/2004. Dengan demikian, jelas hak konstitusional Pemohon dirugikan dengan adanya Pasal 58 huruf o UU 32/2004;
- Bahwa Pemohon I tidak dapat dikualifisir sebagai telah dua kali memegang jabatan Kepala Daerah Kabupaten Jember, karena Pemohon diangkat sebagai Bupati Jember berdasarkan: (i) Kepmendagri Nomor 131.61-388 [*vide* Bukti P-4]; dan, (ii) Kepmendagri Nomor 131.61-987 [*vide* Bukti P-5];
- Pengangkatan Pemohon sebagai Bupati Jember berdasarkan Kepmendagri Nomor 131.61-388 dan Kepmendagri Nomor 131.61-987 memiliki perbedaan yang sangat fundamental dilihat dari sudut mekanisme pemilihannya. Pengangkatan Pemohon sebagai Bupati Jember berdasarkan Kepmendagri Nomor 131.61-388 dilakukan melalui **mekanisme pemilihan tidak langsung** di DPRD Kabupaten Jember, di mana mekanisme pemilihan tidak langsung

ini bukan mekanisme pemilihan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 56 ayat (1) UU 32/2004;

- Pengangkatan Pemohon sebagai Bupati Jembrana berdasarkan Kepmendagri Nomor 131.61-987 dilakukan sebagai hasil pemilihan langsung dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2005, di mana mekanisme pemilihan umum langsung ini lah yang diatur dalam Pasal 56 ayat (1) UU 32/2004. Dengan perbedaan mekanisme pemilihan tersebut, maka Pemohon **tidak dapat dikenakan ketentuan** “belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama” sebagaimana diatur dalam Pasal 58 huruf o UU 32/2004;
- Bahwa Pemohon II juga **tidak dapat dikualifisir sebagai telah dua kali memegang jabatan Kepala Daerah Kabupaten Karimun** dengan mekanisme pengangkatan yang berbeda, yaitu Pemohon II yang awalnya Wakil Bupati kemudian diangkat sebagai Bupati Karimun atas dasar usulan Pj. Gubernur Kepulauan Riau [Kepmendagri Nomor 131.30-326, *vide* Bukti P-9]; dan diangkat kembali sebagai Bupati Karimun atas keberhasilan menjadi Calon Bupati Terpilih dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Langsung [Kepmendagri Nomor 131.21-111, *vide* Bukti P-10];
- Bahwa dengan ketidakjelasan apakah Pasal 58 huruf o UU 32/2004 dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 menganut “sistem pemilihan umum kepala daerah langsung”, maka ketidakjelasan tersebut telah menimbulkan potensi kerugian bagi Pemohon I dan Pemohon II, sehingga Pemohon I dan Pemohon II berhak untuk memperjuangkan hak konstitusional di hadapan Mahkamah Konstitusi yang merupakan pengawal konstitusi dan penafsir tunggal konstitusi (*the guardian of the constitution and the sole interpreter of the constitution*). Merujuk pada Pasal 51 ayat (1) UU MK, maka dapat dikatakan bahwa Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk memperjuangkan kepentingan konstitusionalnya dalam rangka mencari kepastian hukum terkait dengan ketentuan “belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama” sebagaimana diatur dalam Pasal 58 huruf o UU 32/2004;

- Bahwa norma hukum yang terkandung dalam Pasal 58 huruf o UU 32/2004 dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004, telah bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) serta Pasal 28G ayat (1) UUD 1945;

**1) Pasal 28D ayat (1)** berbunyi, *“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”*

Dengan ketidakjelasan apakah pengaturan “pembatasan 2 masa jabatan” sebagaimana diatur dalam Pasal 58 huruf o UU 32/2004 dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 menganut pengaturan “pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung” sebagaimana dianut dalam Pasal 56 ayat (1) UU 32/2004, maka pengaturan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 telah menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap pelaksanaan hak-hak konstitusional Pemohon I sebagaimana dijamin dalam **Pasal 28D ayat (1) UUD 1945** untuk turut serta kembali sebagai Calon Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2010 dan juga menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap pelaksanaan hak-hak konstitusional Pemohon II untuk turut serta kembali sebagai Calon Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Karimun Tahun 2011;

**2) Pasal 28D ayat (3)** berbunyi, *“Setiap warganegara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.”*

Ketidakjelasan apakah pengaturan “pembatasan dua masa jabatan” sebagaimana diatur dalam Pasal 58 huruf o UU 32/2004 dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 menganut pengaturan “pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung” sebagaimana dianut dalam Pasal 56 ayat (1) UU 32/2004, maka hal itu dapat menghilangkan hak konstitusional Pemohon I dan Pemohon II untuk berpartisipasi dalam pemerintahan sebagaimana warganegara lainnya yang memenuhi persyaratan untuk dipilih sebagai Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Langsung, yang secara jelasnya dapat menghambat Pemohon I untuk kembali mencalonkan diri sebagai Calon Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2010 dan juga Pemohon II dapat kehilangan dan/atau terhambat hak konstitusionalnya

untuk turut serta sebagai Calon Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Karimun Tahun 2011;

- 3) Pasal 28G ayat (1)** berbunyi, "*Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.*"

Ketidakjelasan apakah pengaturan "pembatasan dua masa jabatan" sebagaimana diatur dalam Pasal 58 huruf o dan Penjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 menganut pengaturan "pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung" sebagaimana dianut dalam Pasal 56 ayat (1) UU 32/2004, maka hal itu telah menimbulkan ancaman ketakutan bagi Pemohon I apakah masih dapat turut serta kembali sebagai Calon Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2010 dan juga menimbulkan ancaman ketakutan bagi Pemohon II apakah masih dapat turut serta sebagai Calon Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Karimun Tahun 2011.

[3.12] Menimbang bahwa untuk mendukung dalil-dalilnya, Pemohon di samping mengajukan bukti-bukti tertulis (Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-11), juga telah mengajukan ahli dan saksi yang keterangannya secara lengkap telah termuat dalam bagian Duduk Perkara Putusan ini yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

**1. Saksi Drs. A.A. Gede Putra Yasa, M.Si.**

- a. Kepemimpinan yang dilaksanakan Pemohon I adalah selama dua periode, satu periode melalui proses pemilihan dengan sistem perwakilan dan satu periode melalui Pilkada secara langsung.
- b. Terdapat kekhawatiran apabila terjadi suatu pergantian pimpinan kepala daerah dengan visi yang berbeda dengan pimpinan yang digantikan, maka program tidak akan dapat berlanjut sehingga berdampak luas dan menimbulkan kerugian bagi masyarakat secara keseluruhan.

## 2. Saksi I Wayan Suenden

Saksi berharap komitmen pimpinan yang sekarang ini perlu tetap dipertahankan dan dilanjutkan termasuk inovasi-inovasi lain di bidang kesehatan di dalam upaya percepatan peningkatan derajat pelayanan masyarakat Jembrana.

## 3. Saksi H.M. IGM. Arta Wirawan

Di Kabupaten Jembrana terdapat tiga pasangan calon kepala daerah. Pasangan calon Nomor urut 2, ialah Prof. Dr. I Gede Winasa memperoleh suara sebanyak 133.479 suara dari total 150.725 suara sah atau kurang lebih 88,57%. Hal ini merupakan rekor Muri waktu itu;

## 4. Ahli Prof. Dr. Indria Samego

- a. Memperhatikan Pasal 58 huruf o dan Pasal 26 ayat (3) UU 32/2004 bahwa wakil kepala daerah dapat menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia atau berhenti. Intinya tidak mempersoalkan *term* dan tidak ada *fixraate*, tetapi di dalam huruf o, *fix term* masa jabatan dalam jabatan yang sama, adalah lima tahun.
- b. Persoalan yang berkaitan dengan UU 32/2004 tentang pembatasan masa jabatan pejabat publik menunjukkan bahwa perlu dilihat dari sisi politik dimana politisi membuat Undang-Undang di satu pihak adalah inisiatif untuk mendorong proses konsolidasi demokrasi tetapi di pihak lain juga ada kelemahan-kelemahan, kepentingan atau juga kealpaan. Seandainya situasinya normal seorang bupati dan wakil bupati berkuasa selama lima tahun tidak ada masalah, Undang-Undang sudah mengakomodasinya. Tetapi di banyak tempat bupati atau kepala daerah yang berurusan dengan hukum akhirnya harus diintervensi oleh Menteri Dalam Negeri, yang akhirnya para wakil bupati atau wakil walikota naik menjadi kepala daerah. Dalam jangka pendek ini merupakan satu rahmat bagi wakil bupati dan wakil walikota yang bersangkutan karena dia naik kelas, tetapi apabila waktu untuk mengabdikan sangat singkat maka sudah barang tentu harus dipikirkan bahwa apakah 2,5 (dua setengah) tahun atau setengah lebih dari masa jabatan dianggap satu periode masa jabatan, kemudian kurang dari itu tidak dianggap sebagai satu periode.

## 5. Ahli Dr. Taufikurrahman Syahuri

- a. Konstitusionalitas pembatasan jabatan bupati di masa peralihan norma hukum dilihat dari sisi bahasa, memiliki arti yang sama antara periode menurut UU 22/1999 dengan UU 32/2004. Dua periode dibatasi sehingga kalau KPU berpaku kepada bahasa, KPU tidak akan mendaftarkan calon kepala daerah yang sudah menjabat dua periode tanpa melihat latar belakang sistem pengangkatannya.
- b. Persoalan muncul karena ada masa peralihan dimana pada waktu itu, UU 22/1999 menganut sistem perwakilan dan UU 32/2004 menganut pemilihan langsung, karena ada kaidah-kaidah tertentu dan prinsip-prinsip dalam peralihan.
- c. Sementara dalam UU 32/2004 ketentuan larangan lebih dari dua periode jabatan bupati tidak mengatur periode mana yang akan dihitung sebagai dua kali masa jabatan. Padahal, jabatan bupati/walikota sebelum UU 32/2004 dapat terjadi berdasarkan pemilihan oleh DPRD, penggantian di tengah masa jabatan, dan pengangkatan oleh Presiden melalui gubernur yang waktu dan mekanismenya tentu saja berbeda dengan UU 32/2004. Oleh karena itu, seharusnya ada ketentuan yang secara tegas menyatakan mengenai tenggat waktu.
- d. Hal yang tidak lazim adalah aturan peralihan yang memakai norma hukum yang ada berlaku surut, aturan peralihan yang merugikan atau tidak menguntungkan bagi pihak yang sebelumnya sudah menjalankan norma hukum yang sah dan hal ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum.
- e. Mengenai kaidah aturan peralihan, dalam berbagai macam rezim hukum, baik pidana maupun perdata semuanya ada. Misalnya dalam hukum pidana, memilih hukum yang meringankan bagi terdakwa. Kemudian, dalam hukum perdata, untuk melanjutkan kontrak yang sudah ditandatangani, apabila ada aturan peralihan yang undang-undangnya mengatur berbeda.
- f. Prinsipnya adalah menguntungkan pihak yang mengalami peralihan norma hukum. Demikian juga di dalam contoh sistem peralihan di Undang-Undang Pemilu, ketentuan peralihan Pasal 143 mengatur, "*Partai politik peserta Pemilu tahun 1999 yang memperoleh kurang dari 2% jumlah kursi dan seterusnya, tidak boleh ikut dalam pemilihan umum berikutnya.*" Kecuali, bergabung dengan partai politik.

- g. Berdasarkan pemikiran di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pembatasan jabatan berdasarkan UU 22/1999 harus dipisahkan dengan periodisasi jabatan berdasarkan UU 32/2004. Pendapat demikian didasarkan pada pertimbangan bahwa jabatan itu berada pada masa peralihan dari Undang-Undang lama ke Undang-Undang baru. Berdasarkan prinsip peralihan, maka yang harus diterapkan adalah yang paling menguntungkan. Dalam kasus ini, jelas yang menguntungkan adalah tidak memasukkan periode masa jabatan kepala daerah berdasarkan UU 22/1999 ke dalam periodisasi berdasarkan UU 32/2004.

**6. Ahli Mustafa Fakhri, S.H., M.H., LL.M.**

- a. Terkait dengan masa jabatan menurut Pasal 110 UU 32/2004 disebutkan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah memegang jabatan selama lima tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam masa jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah sudah ditentukan secara tetap, namun problemnya tidak ada pengaturan yang menegaskan masa jabatan yang diperoleh melalui proses pergantian. Jadi apabila kepala daerah itu berhenti atau dia berhalangan tetap kemudian digantikan oleh wakil kepala daerahnya berapa lama dia dapat dihitung dalam satu periode masa jabatan penuh, kita sebetulnya sudah menganut *anti third term of office*, jadi kita tidak ingin ada masa jabatan ketiga secara berturut-turut maupun beberapa hal yang mengkondisikan hal tersebut, yang jelas di dalam Pasal 58 disebutkan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah lebih menekankan pada frasa belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama dua kali masa jabatan dalam masa jabatan yang sama baik di daerah yang sama maupun di daerah lain, diatur lebih lanjut oleh PP Nomor 6 Tahun 2005. Dalam hal ini berarti kepala daerah *incumbent* tidak dapat mencalonkan diri lagi untuk masa jabatan yang ketiga meskipun menjabat di daerah yang berbeda. Terkait dengan pengujian oleh seorang warga negara yang bernama Said Saggaf yang juga terkait dengan pengaturan pasal yang sama dapat jadi titik tolak untuk proses pembelajaran yang menunjukkan bahwa *anti third term of office* juga dimaksudkan oleh pelaksana Undang-Undang, termasuk masa jabatan yang telah diselingi jeda satu periode masa jabatan yang sama. Said

Saggaf pada saat itu menjabat Bupati Bantaeng sebelumnya di tahun 1993-1998 kemudian dia tidak menjabat sebagai bupati pada saat itu tetapi kemudian baru dia menjabat lagi sebagai bupati di Mamasa di tahun 2003 sampai 2008 dan kemudian pencalonannya ditolak oleh KPUD pada saat dia ingin mencalonkan diri kembali. Jadi untuk proses pencalonan yang ketiga walaupun sudah diselingi oleh satu periode kosong artinya dia tidak menjabat sebagai bupati itupun dinyatakan tidak dapat dilakukan oleh seorang warga negara.

- b. Kesimpulannya pada akhirnya adalah peraturan perundang-undangan memang tidak menentukan secara khusus berapa lama waktu minimal yang dapat dijadikan patokan untuk menghitung satu masa jabatan pemerintahan yang diperoleh melalui metode pergantian sampai habis masa baktinya. Apakah sembilan bulan masa pemerintahan yang dijalankan seorang wakil kepala daerah untuk menggantikan kepala daerah yang berhalangan tetap dapat dihitung sebagai satu periode penuh? Tidak ada ketentuan yang mengatur tentang hal ini secara jelas.
- c. Untuk itu memang terdapat kekosongan hukum atas ketiadaan pengaturan terkait dengan limitasi masa jabatan. Praktik dan pengaturan di negara lain dapat dijadikan acuan untuk mengisi kekosongan hukum sebagai salah satu jalan keluar yang dapat ditempuh untuk menyelesaikan persoalan ini.

## **7. Ahli Dian Simatupang**

- a. Sebagaimana diketahui bahwa dasar hukum pengisian jabatan kepala daerah agaknya disandarkan pada ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 ayat (4) *jo.* ayat (7) yang paragrafnya dinyatakan bahwa gubernur, bupati, dan walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten kota, dipilih secara demokratis. Frase "*dipilih secara demokratis*" berbeda dengan ketentuan Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa presiden dipilih langsung oleh rakyat.
- b. Bahwa ketentuan ayat (4) selalu berkorelasi dengan ketentuan ayat (7) dari Pasal 18 UUD 1945 yang pada hakikatnya menegaskan bahwa frase dipilih secara demokratis, terbuka, terhadap sistem yang ditentukan oleh politik, hukum, Pemerintah, dan DPR. Jadi, ketentuan itu dapat ditafsirkan bahwa Pasal 18 ayat (4) *jo.* Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 melihat bahwa frase "*bisa dipilih secara demokratis*" agaknya terdapat dua sistem, yakni berarti



pemilihan langsung atau mandat *representative* oleh badan perwakilan daerah.

- c. Berdasarkan dua terjemahan frase "*bisa dipilih secara demokratis*" tersebut, hakikatnya merupakan perubahan sistem. Sebagaimana kita lihat pada penjelasan umum UU 32/2004 bahwa perubahan sistem dari dipilih mandat *representative* dan kemudian pemilihan langsung, hakikatnya karena DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah, maka pemilihan secara demokratis di dalam Undang-Undang ini dilakukan oleh rakyat secara langsung.
- d. Dengan demikian, politik hukum pada saat UU 32/2004 memilih untuk menetapkan/menerjemahkan frase, "*dipilih secara demokratis dengan pemilihan langsung oleh rakyat.*"
- e. Berdasarkan konteks tersebut bahwa dalam konteks masa jabatan dan pembatasan masa jabatan kepala daerah, maka terlihat jelas bahwa masa jabatan dalam UU 22/1999 yang menyatakan, "*Kepala daerah mempunyai masa jabatan 5 tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk sekali masa jabatan,*" menunjukkan formal administratif dalam ketentuan tersebut. Dengan kata lain bahwa UU 22/1999 hanya menekankan masa jabatan dan pembatasan masa jabatan kepala daerah hanya formal administratif semata.
- f. Akan tetapi UU 32/2004 menekankan pada format substantif mengingat ketentuan mengenai pembatasan masa jabatan tidak terlepas dari ketentuan bab tentang Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dan demikian tafsir sistematis keseluruhan bab maka mengandung format substantif bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memegang jabatan selama lima tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.
- g. Tafsir sistematis yang ada di dalam ketentuan UU 32/2004 menyatakan bahwa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah sejak menjabat dilantik selama 5 tahun dan dengan demikian saat pelantikan yang kurang dari 5 tahun tidak dapat dikategorikan sebagai masa jabatan seorang kepala daerah jika hal itu dinyatakan sebagai tafsir sistematis secara keseluruhan dari UU 32/2004.

- h. Bahwa ada persamaan antara UU 32/2004 dengan UU 22/1999 tersebut. Persamaannya adalah pembatasan masa menjabat, dua kali lima tahun yang berarti hanya dapat selama sepuluh tahun, perbedaannya adalah di dalam UU 22/1999 justru juga dibatasi tidak boleh juga sepuluh tahun, tetapi hanya lima tahun atau kurang jika kepala daerah ditolak laporan pertanggungjawabannya oleh DPRD. Dengan demikian ada perbedaan politik hukum pemerintahan dan DPRD. Kemudian yang kedua adalah UU 32/2004 menekankan batas pada waktu pelantikan sesuai awal masa jabatan dan periodisasi jabatan kepala daerah.
- i. Bahwa pertentangan hukum yang terjadi pada Pasal 58 huruf o UU 32/2004 disebabkan karena persyaratan ini bertentangan dengan karakter Pasal 18 ayat (4) *juncto* Pasal 16 ayat (7) yang memberikan keleluasaan kepada siapapun untuk dipilih oleh siapapun sebagai kepala daerah secara demokratis dan suatu sistem yang berbeda, menurut politik hukum Pemerintah dan DPR. Selanjutnya adalah bahwa pertentangan hukum yang kedua adalah keleluasaan di bidang ketentuan, Pasal 16 ayat (7) menunjukkan susunan dan sistem penyelenggaraan pemerintahan kepala daerah sangat bergantung pada politik hukum Pemerintah dan DPR pada saat pembentukannya. Dengan demikian siapapun sepanjang belum menjabat dalam jabatan yang sama sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama dua kali dalam sistem yang berbeda, di dalam konsepsi Undang-Undang yang berbeda maka terbuka dan dipilih secara demokratis sebagai kepala daerah.
- j. Bahwa ketentuan Pasal 18 ayat (4) dan ayat (7) UUD 1945 kalau dilihat secara historis dari peraturan perundang-undangan maksud dan susunan tata cara pemilihan kepala daerah, salah satunya adalah pada pengisian jabatan dan masa jabatan kepala daerah. Kemudian UUD 1945 memberikan delegasi kepada pembentuk Undang-Undang sesuai dengan Pasal 18 UUD 1945 ayat (7) tersebut. Ketentuan Pasal 6A UUD 1945 secara tegas menyatakan presiden dipilih langsung oleh rakyat, maka pada ayat (4) ternyata frasa demokratis terbuka terhadap penafsiran atau politik hukum Pemerintah atau DPR yang menyusun atau membentuk Undang-Undang.

[3.13] Menimbang bahwa Mahkamah telah mendengar keterangan Pemerintah, selengkapnya telah diuraikan pada bagian Duduk Perkara Putusan ini dan pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

Bahwa permohonan para Pemohon tidak jelas dan tidak fokus, utamanya dalam menguraikan, menjelaskan, dan mengkonstruksikan telah timbul kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional atas berlakunya Undang-Undang *a quo*, karena para Pemohon dalam seluruh uraian permohonannya hanya menyampaikan hal-hal yang bersifat umum atau tidak bersifat spesifik, serta para Pemohon tidak menjelaskan kerugian yang bagaimana dan kerugian apa yang ditimbulkan atas berlakunya ketentuan-ketentuan pasal-pasal yang dimohonkan untuk diuji tersebut; sehingga menurut Pemerintah, ketentuan-ketentuan yang dimohonkan untuk diuji, tidak relevan dengan hak-hak para Pemohon untuk berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat, berkomunikasi, memperoleh informasi, dan mengolah informasi, maupun jaminan perlindungan kepastian hukum yang adil sebagaimana yang ditentukan oleh konstitusi dan oleh karena itu menurut Pemerintah adalah tepat dan sudah sepatutnyalah menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima;

Bahwa masalah perbedaan rezim dan masalah sisa masa jabatan yang dijalani sebagai kepala daerah bukanlah masalah yang substansial dalam permohonan pengujian Undang-Undang ini, karena menurut Pemerintah kedua masalah tersebut sudah jelas dengan sendirinya (*self explanatory*) yaitu maksudnya seseorang yang dipilih atau diangkat sebagai kepala daerah melalui mekanisme apapun dan untuk jabatan berapa lama pun, maka yang bersangkutan adalah kepala daerah dengan segala hak, kewajiban, tugas dan tanggung jawab serta ketentuan yang melekat pada jabatan tersebut sesuai dengan perundang-undangan;

### **Pendapat Mahkamah**

[3.14] Menimbang bahwa setelah membaca permohonan para Pemohon, keterangan ahli dan saksi-saksi dari para Pemohon, bukti-bukti yang diajukan oleh para Pemohon, keterangan Pemerintah, dan keterangan Pihak Terkait, Mahkamah terlebih dahulu akan menilai hal-hal sebagai berikut:

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

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

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

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

[3.18] Menimbang bahwa yang menjadi persoalan ialah bagaimana jika masa jabatan periode pertama tidak penuh karena Pemohon menggantikan Pejabat Bupati/Walikota yang berhenti tetap, misalnya Pemohon II menjabat Bupati Karimun periode pertama selama kurang dari satu tahun (kurang dari separuh masa jabatan), sedangkan Pihak Terkait I menjabat Walikota Surabaya selama dua tahun sembilan bulan atau lebih dari separuh masa jabatan. Penjelasan Pasal 38 PP 6/2005 menyatakan bahwa *Penghitungan dua kali masa jabatan dihitung*

*sejak saat pelantikan.* Penjelasan ini tidak membedakan apakah seseorang secara penuh menjabat selama masa jabatan ataukah tidak;

Mahkamah menilai tidak adil apabila seseorang menjabat kurang dari setengah masa jabatan disamakan dengan yang menjabat setengah atau lebih masa jabatan. Oleh sebab itu berdasarkan **asas proporsionalitas** dan rasa keadilan sebagaimana tersebut dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum,*" oleh karena itu, Mahkamah berpendapat bahwa **setengah masa jabatan atau lebih dihitung satu kali masa jabatan.** Artinya jika seseorang telah menjabat Kepala Daerah atau sebagai Pejabat Kepala Daerah selama setengah atau lebih masa jabatan, maka yang bersangkutan dihitung telah menjabat satu kali masa jabatan;

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

[3.21] Menimbang bahwa kerugian konstitusional **Pemohon I (Prof. Dr. drg. I Gede Winasa)** adalah, kesempatan Pemohon I terhalang oleh Pasal 58 huruf o UU 32/2004 beserta Penjelasanannya, karena telah dua kali masa jabatan, akan tetapi pada Periode I (2000-2005) dengan sistem **pemilihan tidak langsung** yaitu berdasarkan UU 22/1999, sedangkan Periode II (2005-2009) dengan sistem **pemilihan langsung** yaitu berdasarkan UU 32/2004. Mahkamah berpendapat,

bahwa pada hakekatnya baik UU 22/1999 maupun UU 32/2004 dan PP Nomor 6 Tahun 2005 telah mengatur hal yang sama tentang masa jabatan Kepala Daerah yaitu lima tahun. Perbedaan sistem pemilihan kepala daerah, baik tidak langsung [*vide* Pasal 40 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 22/1999] maupun langsung (*vide* Pasal 56 UU 32/2004 dan Pasal 15 PP 6/2005) tidaklah berarti bahwa sistem Pemilihan Kepala Daerah tidak langsung, tidak atau kurang demokratis dibandingkan dengan sistem langsung, begitu pula sebaliknya. **Keduanya merupakan kebijakan pembentuk Undang-Undang tentang sistem pemilihan kepala daerah yang dipilih yang memiliki kadar demokrasi sama sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.** Dengan demikian, Pemohon I dianggap telah menjabat dua kali masa jabatan penuh pada daerah yang sama, sekalipun dengan cara pemilihan yang berbeda (langsung dan tidak langsung). Keberhasilan Pemohon I dalam memimpin daerah Jembrana adalah sesuatu hal yang wajar dan diharapkan, namun demikian keberhasilan tersebut bukan merupakan alasan yang dapat menyimpangi pembatasan masa jabatan kepala daerah sebagaimana yang ditentukan dalam Undang-Undang. Bahkan, setelah memperoleh pengalaman menerapkan sistem pemilihan kepala daerah langsung dan tidak langsung dengan segala akibatnya, kini muncul wacana baru untuk kembali memberlakukan pemilihan tidak langsung. Dengan demikian, argumentasi Pemohon I dikesampingkan;

[3.22] Menimbang bahwa **Pemohon II (H. Nurdin Basirun S.Sos.)** adalah Pejabat Bupati Karimun yang tidak dipilih langsung, karena Pemohon II sebelumnya adalah Wakil Bupati yang kemudian **diangkat** sebagai Bupati berdasarkan Kepmendagri Nomor 131.30-326, karena Bupati yang digantikannya berhalangan tetap. Pemohon II melanjutkan masa jabatan bupati yang tersisa selama 9 (sembilan) bulan untuk kelancaran pemerintahan di Kabupaten Karimun (Bukti P-9). Selanjutnya pada periode berikutnya (2006-2011), Pemohon II **dipilih langsung** berdasarkan UU 32/2004. Bahwa Pemohon II yang hanya 9 (sembilan) bulan menjabat Bupati, menurut Mahkamah perlu dipertimbangkan apakah masa jabatan Pemohon II tersebut telah dihitung sebagai satu kali masa jabatan ataukah tidak. Dalam hal ini Mahkamah perlu mempertimbangkan pendapat Ahli Indria Samego yang menyarankan perbaikan Pasal 58 huruf o UU 32/2004, yakni apakah 2,5 (dua setengah) tahun atau lebih, dihitung satu periode, sedangkan yang

kurang dari 2,5 (dua setengah) tahun tidak dihitung sebagai satu periode masa jabatan. Adapun Ahli Mustafa Fahri mempertanyakan apakah sembilan bulan masa pemerintahan yang dijalankan seorang wakil kepala daerah untuk menggantikan kepala daerah yang berhalangan tetap dapat dihitung sebagai satu periode penuh?

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

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

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

[3.25] Menimbang bahwa menurut para Pemohon, Pasal 58 huruf o UU 32/2004 beserta Penjelasannya bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1), ayat (2), dan Pasal 28G ayat (1) UUD 1945.

- **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*". Menurut para Pemohon, Pasal ini

mengandung ketidakpastian hukum terhadap pelaksanaan hak-hak konstitusional para Pemohon tidaklah beralasan, karena hak-hak para Pemohon tetap diakui, namun tetap dalam koridor pembatasan yang ditetapkan oleh Undang-Undang. Namun demikian Mahkamah berpendapat bahwa para Pemohon sebagai warga negara mempunyai hak konstitusional untuk ikut serta dalam pemerintahan, *in casu* untuk menjadi bupati/walikota. Hak konstitusional demikian dapat dibatasi menurut Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, "*Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis*";

- Pengujian Pasal 58 huruf o UU 32/2004 dan Penjelasan Pasal 58 huruf o terhadap Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 telah diputus dalam **Putusan Mahkamah Nomor 8/PUU-VI/2008** pada Selasa, 6 Mei 2008, dan dinyatakan tidak bertentangan dengan UUD 1945;
- Bahwa ketidakjelasan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 telah menimbulkan ketakutan dan pertanyaan bagi Pemohon I dan Pemohon II apakah masih dapat turut serta kembali sebagai calon bupati/walikota yang akan datang, yang oleh para Pemohon dianggap melanggar haknya yang dijamin oleh Pasal 28G ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "*Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi*". Meskipun Pasal 28G ayat (1) UUD 1945 menjamin seseorang bebas dari rasa takut, namun tidak berarti apa yang dialami oleh para Pemohon, kekhawatiran para Pemohon untuk tidak dapat menjadi calon bukanlah ketakutan sebagaimana dimaksud oleh Pasal 28G ayat (1) UUD 1945 karena hal demikian adalah hal wajar yang secara subjektif dialami oleh siapapun yang akan menjadi calon kepala daerah. Dengan demikian, dalil para Pemohon sejauh berkaitan dengan Pasal 28G ayat (1) UUD 1945 tidak beralasan hukum dan harus dikesampingkan;



#### 4. KONKLUSI

Berdasarkan pertimbangan atas fakta dan hukum di atas, Mahkamah berkesimpulan bahwa:

- [4.1] Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*;
- [4.2] Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*);
- [4.3] Pasal 58 huruf o UU 32/2004 tidak bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 28G ayat (1) UUD 1945;
- [4.4] Hitungan masa jabatan tidak terhalang oleh berlakunya dua Undang-Undang yang berbeda;
- [4.5] Setengah masa jabatan atau lebih dihitung sebagai satu kali masa jabatan;

#### 5. AMAR PUTUSAN

Dengan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mengingat Pasal 56 ayat (2), ayat (3), dan ayat (5), serta Pasal 57 ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316);

##### **Mengadili,**

- Menyatakan menolak permohonan Pemohon I dan Pihak Terkait I untuk seluruhnya;
- Menyatakan mengabulkan permohonan Pemohon II dan Pihak Terkait II untuk sebagian;
- Menyatakan Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- Menyatakan masa jabatan yang dihitung satu periode adalah masa jabatan yang telah dijalani setengah atau lebih dari setengah masa jabatan;
- Menyatakan menolak permohonan Pemohon II dan Pihak Terkait II untuk selain dan selebihnya;
- Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim yang dihadiri oleh sembilan Hakim Konstitusi pada hari Selasa tanggal sepuluh bulan November tahun dua ribu sembilan, dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari ini, Selasa tanggal tujuh belas bulan November tahun dua ribu sembilan, oleh sembilan Hakim Konstitusi, yakni Moh. Mahfud MD., selaku Ketua merangkap Anggota, Abdul Mukthie Fadjar, Achmad Sodiki, Maruarar Siahaan, Harjono, M. Akil Mochtar, Maria Farida Indrati, M. Arsyad Sanusi, Muhammad Alim, dengan dibantu oleh Fadzlun Budi SN. sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh Pemohon/Kuasanya, Pemerintah atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, serta Pihak Terkait/Kuasanya.

**KETUA,**

**ttd.**

**Moh. Mahfud MD.**

**ANGGOTA-ANGGOTA,**

**ttd.**

**Abdul Mukthie Fadjar**

**ttd.**

**Maruarar Siahaan**

**ttd.**

**Achmad Sodiki**

**ttd.**

**Harjono**

**ttd.**

**M. Akil Mochtar**

**ttd.**

**M. Arsyad Sanusi**

**ttd.**

**Maria Farida Indrati**

**ttd.**

**Muhammad Alim**

**PANITERA PENGGANTI,**

**ttd.**

**Fadzlun Budi S.N.**