



BERITA NEGARA REPUBLIK INDONESIA

2024, No. 11

Putusan-MK. Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang

PUTUSAN

Nomor 52/PUU-XXII/2024

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA

MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA,

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

1. Nama : **Ahmad Farisi**
Pekerjaan : Peneliti dan Pengamat
Alamat : Dusun Gunung Pekol RT.001/RW.001, Jenangger, Batang-Batang, Sumenep

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

2. Nama : **A Fahrur Rozi**
Pekerjaan : Mahasiswa Hukum Tata Negara UIN Syarif Hidayatullah Jakarta
Alamat : Dusun Gunung Malang RT.02/RW.14, Poteran, Talango, Sumenep

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

Selanjutnya Pemohon I sampai dengan Pemohon II disebut sebagai -----
-----**para Pemohon;**



- [1.2]** Membaca permohonan para Pemohon;
Mendengar keterangan para Pemohon;
Memeriksa bukti-bukti para Pemohon;

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada 26 Maret 2024 berdasarkan Akta Pengajuan Permohonan Pemohon Nomor 46/PUU/PAN.MK/AP3/03/2024 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi pada 25 Juni 2024 dengan Nomor 52/PUU-XXII/2024, yang telah diperbaiki dan diterima Mahkamah pada 9 Juli 2024, pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

I. Kewenangan Mahkamah

1. Bahwa Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Selanjutnya disebut UUD NRI 1945) menyatakan: “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”;
2. Bahwa selanjutnya Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan: “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang 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”;
3. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 29 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Republik Indonesia Tahun 5076) yang mengatakan bahwa: “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:



- a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - c. memutus pembubaran partai politik;
 - d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; dan
 - e. kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang”.
4. Bahwa berdasarkan ketentuan di atas, Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 yang juga didasarkan pada **Pasal 10 ayat (1) huruf a** Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan ketiga Atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020, Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554) (**selanjutnya disebut UU 7/2020**) yang menyatakan:
- “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: **(a) menguji undang-undang (UU) terhadap UUD RI tahun 1945**”;
5. Bahwa demikian pula kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang terhadap UUD juga diatur dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyatakan:
- “Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.”
6. Bahwa Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945 juga diatur dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-undang (Selanjutnya disebut PMK 2/2021), yang menyatakan:
- “Pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 yang selanjutnya disebut PUU adalah Perkara konstitusi yang menjadi kewenangan



Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK), termasuk pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) sebagaimana dimaksud dalam Putusan Mahkamah Konstitusi.”

Bahwa berdasarkan seluruh uraian di atas, permohonan Para Pemohon yang meminta MK untuk melakukan pengujian terhadap Pasal 70 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang berbunyi “Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, pejabat negara lainnya, serta pejabat daerah dapat ikut dalam kampanye dengan mengajukan izin kampanye sesuai dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan” terhadap UUD NRI Tahun 1945 menjadi bagian dari kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pengujian Pasal *a quo*.

II. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Dan Kerugian Konstitusional Para Pemohon

1. Bahwa ketentuan **Pasal 51 ayat (1) UU 7/2020** mengatur Para Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:
 - a. **perorangan WNI**;
 - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan RI yang diatur dalam undang-undang;
 - c. badan hukum publik dan privat, atau;
 - d. lembaga negara.
2. Bahwa terhadap syarat kedudukan Para Pemohon juga diatur dalam **Pasal 4 ayat (1) PMK 2/2021**, yang menyatakan:

Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a adalah Pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang atau perppu, yaitu:

 - a) **Perorangan warga negara Indonesia** atau 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 badan hukum privat; atau
- d) Lembaga negara.

Bahwa untuk mengukur apakah Para Pemohon memiliki Kedudukan Hukum sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam **Pasal 51 ayat (1) huruf a** UU 7/2020 dan **Pasal 4 ayat (1) huruf a** PMK 2/2021, yakni Pemohon **adalah Perorangan Warga Negara Indonesia**, maka perlu dijelaskan bahwa Para Pemohon adalah Warga Negara Indonesia yang dibuktikan dengan Kepemilikan Kartu Tanda Penduduk. **(Bukti P.3)**. Oleh karenanya Para Pemohon memenuhi syarat untuk menjadi Pemohon dalam pengujian UU 10/2016 terhadap UUD 1945.

- 3. Bahwa selanjutnya terhadap kedudukan hukum Para Pemohon yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, menurut **Pasal 4 ayat (2) PMK 2/2021** yang mengacu pada Putusan MK No. 006/PUU-III/2005 dan No. 011/PUU-V/2007, apabila:
 - a. Ada hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945.
 - b. Hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon dirugikan oleh berlakunya undang-undang atau Perppu yang dimohonkan pengujian;
 - c. Kerugian konstitusional dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 - d. Ada hubungan sebab-akibat antara kerugian konstitusional dan berlakunya undang-undang atau Perppu yang dimohonkan pengujian; dan
 - e. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya Permohonan, kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak lagi atau tidak akan terjadi.



Bahwa untuk mengukur apakah Para Pemohon memiliki kedudukan Hukum (*legal standing*) sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam **Pasal 4 ayat (2) huruf a** PMK 2/2021, **yakni adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945**, maka perlu dijelaskan sebagai berikut:

Hak Konstitusional dalam UUD 1945 yang menjadi dasar Para Pemohon antara lain:

Pasal 18 ayat (4), menyatakan:

“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”

Pasal 22E ayat (1), menyatakan:

“Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali”

Pasal 28D ayat (1), menyatakan:

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

Oleh karena itu, **Para Pemohon** telah memenuhi syarat sebagaimana yang ditentukan dalam **Pasal 4 ayat (2) huruf a** PMK 2/2021, karena memiliki hak konstitusional yang dijamin dalam UUD NRI 1945.

4. Bahwa untuk mengukur apakah Para Pemohon memiliki kedudukan Hukum (*legal standing*) sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam **Pasal 4 ayat (2) huruf b dan huruf c** PMK 2/2021, **yakni adanya kerugian konstitusional bersifat spesifik (khusus) dan aktual, atau setidaknya menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi**, maka perlu dijelaskan sebagai berikut:
 - 4.1. Bahwa Pemohon I sebagai sarjana hukum di bidang Hukum Tata Negara UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta selama ini aktif dan fokus mengkaji dan meneliti isu-isu ketatanagaraan, demokrasi, dan pemilihan.
 - 4.2. Bahwa Pemohon I aktif menulis di sejumlah media nasional,



seperti Kompas, Jawa Pos, detikNews tentang isu-isu ketatanegaraan yang menjadi dinamika publik belakangan. Sehingga jelas Pemohon I dalam kapasitasnya sebagai peneliti merasa bertanggungjawab secara pengetahuan akademik terhadap norma yang membatasi dan membatalkan hak konstitusional warga negara, termasuk berlakunya norma *a quo* yang diuji konstitusionalitasnya. **“Reformasi Paradigma Politik, Memberantas Korupsi”** (*Kompas*, 25/05/2023); <https://www.kompas.id/baca/opini/2023/05/24/reformasi-paradigma-politik-memberantas-korupsi>

- 4.3. Bahwa Pemohon I selama ini juga aktif mengawal penyelenggaraan Pilkada agar terlaksana secara jujur dan demokratis dengan cara melakukan edukasi terhadap publik pemilih melalui tulisan-tulisan spesifik yang ditayangkan di media massa (**Bukti.P4**)
- 4.4. Bahwa Pemohon II merupakan mahasiswa Hukum Tata Negara UIN Syarif Hidayatullah Jakarta yang saat ini aktif menulis di sejumlah media nasional baik cetak maupun *online* dalam merespon isu-isu politik hukum ketatanegaraan yang hangat menjadi perbincangan publik: **“Diskursus Norma dalam Putusan MK soal Kampanye Politik”** (*detikNews*, 13 November 2023); <https://news.detik.com/kolom/d-7034063/diskursus-norma-dalam-putusan-mk-soal-kampanye-politik>
- 4.5. Bahwa Pemohon II tergabung menjadi pengurus aktif dalam sejumlah organisasi kemahasiswaan tingkat nasional, di antaranya Asosiasi Mahasiswa Hukum Tata Negara se-Indonesia (AMHTN-SI) dan Dema Fakultas Syariah Se-Indonesia (Demfasna) yang berfokus pada isu-isu ketatanegaraan dan belakangan ini aktif melakukan diskusi dan advokasi terhadap keputusan dan kebijakan pemerintah, salah satu di antaranya menyangkut pengujian konstitusionalitas ketentuan kampanye politik di dunia Pendidikan dan fasilitas pemerintahan: <https://news.republika.co.id/berita/s14vyj320/asosiasi-mahasiswa-hukum-tata-negara-seindonesia-gugat-ke-mk-soal->



kampus-buat-kampanye

- 4.6. Bahwa uji materi ini penting dilakukan karena Para Pemohon dengan jelas menyadari bahwa pasal *a quo* yang diuji konstitusionalitasnya tidak memberikan jaminan keadilan dan kepastian hukum bagi publik secara umum dan bagi Para Pemohon secara khusus. Baik dalam kapasitas Para Pemohon sebagai aktivis hukum maupun dalam kapasitas Para Pemohon sebagai warga negara yang telah memiliki hak pilih dalam Pilkada 2024.
- 4.7. Bahwa sebagai warga negara yang aktif dalam dunia hukum dan ketatanegaraan maka, Para pemohon merasa memiliki tanggungjawab moral dan serta hak untuk memastikan bahwa semua bentuk aturan, hukum, dan norma yang berlaku di Indonesia, yang mengikat semua warga negara, tidak menyimpang dari prinsip-prinsip keadilan dan kepastian hukum. Karena itu, dalam kapasitas Para Pemohon sebagai aktivis hukum, maka Para Pemohon merasa perlu untuk melakukan uji materi terhadap pasal *a quo*.
- 4.8. Bahwa Para Pemohon juga warga negara yang telah memiliki hak pilih pada Pilkada 2024 sebagaimana tercantum dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) Pilkada 2024. Pemohon I merupakan Pemilih di TPS 004, Desa Jenangger, Kecamatan Batang-Batang, Kabupaten Sumenep, serta Pemohon II merupakan Pemilih pada TPS 007, Desa Poteran, Kecamatan Talango, Kabupaten Sumenep (**Bukti P.5**), maka untuk itu para pemohon **berhak atas penyelenggaraan Pilkada yang jujur, adil, dan demokratis serta bebas dari segala bentuk konflik kepentingan** sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar (UUD) NRI 1945.
- 4.9. Bahwa Para Pemohon berkepentingan langsung dengan penyelenggaraan Pilkada yang jujur, adil, dan demokratis. Sebab, Para Pemohon menyadari bahwa penyelenggaraan Pilkada yang jujur, adil, dan demokratis akan membawa dampak positif terhadap kualitas kehidupan Para Pemohon, baik sebagai peneliti,



mahasiswa, dan juga sebagai warga negara.

- 4.10. Bahwa sebagai pemilih yang berdaulat, maka Para Pemohon berhak untuk mendapatkan calon kepala daerah yang berkualitas dan bebas dari konflik kepentingan untuk mewakili kedaulatan dan hak otonom yang dimiliki Para Pemohon di kursi pemerintahan daerah.
- 4.11. Bahwa sebagai pemilih yang berdaulat, berkepentingan langsung untuk memastikan suara Para Pemohon dapat tersalurkan sesuai kehendak Pemohon, tidak disalahgunakan dan dimonopoli oleh kelompok-kelompok tertentu. Dalam hal ini, setidaknya Para Pemohon mendapat jaminan yang berkepastian secara hukum.
- 4.12. Bahwa pasal *a quo* yang diuji konstitusionalitasnya sama sekali tidak memberikan jaminan atas apa yang menjadi hak Para Pemohon. Sebaliknya, pasal *a quo* justru membuka peluang penyalahgunaan kekuasaan dan penyalahgunaan perangkat kenegaraan (*abuse of power*) oleh Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, dan pejabat negara lainnya dalam aktivitas kampanye politik calon kepala daerah yang dapat menghalangi dan merugikan hak Para Pemohon untuk mendapatkan penyelenggaraan Pilkada yang adil, jujur, dan demokratis.
- 4.13. Bahwa pasal *a quo* tidak mengatur limitasi terhadap penggunaan instrumen kekuasaan, fasilitas jabatan, dan perangkat kenegaraan oleh pejabat negara ketika melakukan kampanye politik dalam Pilkada. **Dalam batas penalaran yang wajar**, hal tersebut jelas membuka adanya monopoli wewenang dan instrumen kekuasaan untuk kepentingan calon tertentu yang menyebabkan pelaksanaan Pilkada menjadi tidak *fair*, demokratis, dan bebas dari segala bentuk kolusi dan nepotisme.
- 4.14. Bahwa adanya hak melakukan kampanye politik oleh pejabat negara sebagaimana tertuang dalam pasal *a quo* **diberikan/dilekatkan dalam kapasitasnya sebagai individu politik**. Hak tersebut **tidak diberikan/dilekatkan dalam kapasitasnya sebagai pejabat publik**. Kendati demikian,



ketentuan pasal *a quo* yang diuji konstitusionalitasnya sama sekali tidak melepaskan **instrumen kekuasaan, fasilitas jabatan, dan perangkat kenegaraan** pejabat negara dimasuk dalam melakukan aktivitas yang mendudukan dirinya sebagai entitas individu politik, *in casu* kampanye dalam Pilkada.

- 4.15. Bahwa keberlakuan pasal *a quo* yang diuji konstitusionalitasnya telah menempatkan dan mendudukan Para Pemohon sebagai warga negara dalam relasi yang timpang dengan pejabat negara, *in casu* pelaksanaan Pilkada. Hal ini diakibatkan karena Pasal *a quo* **tidak mengatur secara limitatif penggunaan instrumen kekuasaan, fasilitas jabatan, dan perangkat kenegaraan** yang melekat dalam pejabat negara. Sehingga hal ini membuka ruang besar **adanya monopoli keterpilihan elektoral** dengan adanya kuasa dari pejabat negara dimaksud.
- 4.16. Bahwa adanya relasi timpang antara warga negara dan pejabat negara yang diakibatkan dari berlakunya norma dalam pasal *a quo* jelas menimbulkan kerugian konstitusional yang faktual dan spesifik bagi Para Pemohon. Pasalnya, pejabat negara dihasilkan dari konsensus rakyat untuk merumuskan kebijakan dan keputusan untuk rakyat pula. Sehingga ketika pejabat negara mengikuti aktivitas yang hanya menguntungkan salah satu orang/kelompok saja, *in casu* kampanye Pilkada, **maka dia harus hadir sebagai individu politik (bukan pejabat negara) dengan melepas segala bentuk instrumen kekuasaan, fasilitas jabatan, dan perangkat kenegaraan**. Jika tidak demikian, akan **timbul relasi yang timpang** yang menempatkan antara warga negara yang satu dengan yang lainnya berada dalam kondisi yang tidak seimbang.
- 4.17. Bahwa dalam relasi individual-subjektif, Pasal *a quo* juga tidak memberikan limitasi relasi kualitatif antara **pejabat negara dimaksud sebagai “pihak yang berkampanye”** dengan **pasangan calon sebagai “pihak yang dikampanyekan”**. Hal tersebut membuka ruang dan peluang adanya penggunaan instrumen kekuasaan bagi praktek nepotisme dan politik dinasti,



- di mana pejabat negara dimaksud secara bebas dapat mengkampanyekan **pasangan calon yang didukungnya** atau yang **masih memiliki ikatan darah dan hubungan kekerabatan**.
- 4.18. Bahwa Pasal *a quo* yang diuji konstitusionalitasnya menimbulkan tidak adanya kepastian hukum yang adil bagi Para Pemohon. Hal tersebut diakibatkan karena adanya **perbedaan ketentuan** antara **Pasal 7 ayat (2) UU 10/2016** dengan **Pasal 281 ayat (1) UU 7/2017**. Materi norma dalam Pasal 7 ayat (2) UU 10/2016 yang mengatur kebolehan kampanye bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota sangatlah berbeda dengan ketentuan dalam Pasal 281 ayat (1) UU 7/2017 tentang Pemilu.
- 4.19. Bahwa hal tersebut jelas menimbulkan ambiguitas norma yang mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum yang adil sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945. Para Pemohon merasa dirugikan **tanpa kepastian hukum yang adil untuk mengidentifikasi sejauh mana** seorang pejabat negara meliputi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, pejabat negara lainnya **dapat mengikuti aktivitas kampanye dalam Pilkada**.
- 4.20. Bahwa dengan hal tersebut menjadi jelas Para Pemohon dirugikan secara konstitusional dengan berlakunya ketentuan dalam pasal *a quo* karena menimbulkan tidak adanya jaminan terhadap pelaksanaan Pilkada yang demokratis, jujur, adil sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 22E ayat (1), serta adanya kepastian hukum yang adil dan perlakuan yang sama di depan hukum yang diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.
- 4.21. Bahwa untuk itu, dapat disimpulkan bahwa keberlakuan Pasal *a quo* yang diuji konstitusionalitasnya telah secara spesifik menimbulkan kerugian konstitusional bagi Para Pemohon, baik sebagai peneliti, mahasiswa dan lebih-lebih sebagai pemilih dalam Pilkada 2024 yang berhak atas penyelenggaraan Pilkada yang jujur, adil, dan demokratis.



5. Bahwa selain itu, secara faktual dalam kedudukannya sebagai Pemilih pada Pemilu 2024, Para Pemohon merasakan betul terjadinya politisasi bansos besar-besaran oleh pejabat negara untuk memenangkan salah satu pasangan calon yang diyakini dilakukan secara terstruktur, sistematis, dan masif (TSM). Ada banyak sekali program bansos, mulai dari bantuan langsung tunai (BLT), bantuan sosial pangan, program keluarga harapan (PKH), hingga bantuan pangan non-tunai (BPNT). Selain disalurkan pada momentum pelaksanaan Pemilu, anggarannya pun naik Rp 20 triliun disbanding tahun sebelumnya dengan total mencapai Rp 496 triliun. Selain politisasi bansos, Para Pemohon dalam kapasitasnya sebagai Pemilih pada Pemilu 2024, juga merasakan betul adanya mobilisasi birokrasi besar-besaran untuk menguntungkan salah satu pasangan calon. Terbukti sebanyak 403 laporan terhadap aparatur sipil negara (ASN) kepada Komisi Aperatur Sipil Negara dan 183 di antaranya terbukti melanggar adanya netralitas dalam proses pelaksanaan Pemilu (**Bukti P.6**)
6. Bahwa dalam konteks serupa, Para Pemohon juga tidak ingin hak-hak konstitusional untuk mendapatkan pelaksanaan Pilkada yang jujur, adil, dan demokratis juga dilanggar kembali karena tidak adanya ketentuan kampanye bagi pejabat negara untuk melepaskan jabatannya dan fasilitas yang melekat pada jabatannya saat melakukan kampanye.
7. Bahwa adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan Para Pemohon, maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak lagi atau tidak akan terjadi. Artinya, kerugian hak konstitusional yang telah dialami oleh Para Pemohon tidak akan terjadi kembali karena penyebab dari terlanggarnya hak konstitusional Para Pemohon dalam pasal *a quo* telah dimaknai dalam kerangka yang konstitusional oleh Mahkamah Konstitusi.
8. Bahwa berdasarkan dalil-dalil dan dan dasar hukum yang telah diuraikan di atas, maka Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan uji materil Pasal 70 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun



2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, karena telah memenuhi ketentuan dalam Pasal 51 ayat (1) UU 7/2020 beserta penjelasannya dan syarat kerugian hak konstitusional sebagaimana tertuang dalam Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) PMK 2/2021.

III. Alasan-Alasan Permohonan

Sebelum menjelaskan Alasan Permohonan, perlu kami jelaskan terlebih dahulu terkait dengan Pasal 54 UU 7/2020 yang menyatakan:

“Mahkamah Konstitusi dapat meminta keterangan dan/atau risalah rapat yang berkenaan dengan permohonan yang sedang diperiksa kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan/atau Presiden”

Ketentuan norma Pasal 54 selalu menjadi dasar bagi Mahkamah Konstitusi apabila ingin memutus suatu perkara tanpa masuk pada pemeriksaan pokok perkara.

Padahal terdapat Prinsip “*Audi Et Alteram Partem*” yang hakikatnya bermakna hakim mendengar kedua belah pihak berperkara di persidangan.

Demikian pula jika kita ketentuan pada pasal 41 ayat (1) dan ayat (2) UU 7/2020 yang menyatakan:

- 1) Dalam pemeriksaan persidangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40, hakim konstitusi memeriksa Permohonan beserta alat bukti yang diajukan.
- 2) Untuk kepentingan pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), hakim konstitusi wajib memanggil para pihak yang berperkara untuk memberi keterangan yang dibutuhkan dan/atau meminta keterangan secara tertulis kepada lembaga negara yang terkait dengan Permohonan.

Artinya, penerapan Pasal 54 UU 7/2020 tentu haruslah memiliki Batasan yang jelas, seperti:

- a. Terhadap Permohonan yang sudah dapat dipastikan Para



Pemohon tidak memiliki *legal standing* terhadap ketentuan Norma yang diuji.

- b. Terhadap Permohonan yang sudah dapat dipastikan bukan menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi.
- c. Terhadap Permohonan yang sudah dapat dipastikan *Obscure Libel*.

Namun terhadap permohonan yang sudah dapat dipastikan Para Pemohon memiliki *Legal Standing*, juga terhadap permohonannya yang sudah dapat dipastikan tidak *obscure libel*, dan terhadap permohonan yang sudah dapat dipastikan objek permohonan adalah kewenangan Mahkamah Konstitusi. Maka terhadap permohonan tersebut, Mahkamah Konstitusi wajib memanggil para pihak untuk memberikan keterangannya masing-masing *in casu* Presiden dan DPR serta Pihak terkait langsung yang memiliki keterkaitan langsung dengan undang-undang dan/atau ketentuan norma yang diuji.

Oleh karenanya, Para Pemohon pun berharap agar mendapatkan jawaban yang komprehensif dari Pembentuk undang-undang, dan juga untuk dapat mengetahui secara "*original intent*" alasan dibentuknya ketentuan norma *a quo*, kiranya dalam perkara *a quo* Mahkamah Konstitusi dapat memeriksa perkara *a quo* dengan memanggil para pihak *in casu* Pemerintah, DPR (Pembentuk UU), Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu).

A. Ruang Lingkup Pasal yang Diuji

2. Bahwa Para Pemohon dalam pengujian ini mengajukan permohonan tentang konstitusionalitas Pasal 70 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang yang memuat ketentuan pejabat negara Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, pejabat daerah, dan pejabat negara lainnya ikut dalam dalam kampanye Pilkada.
3. Bahwa untuk lebih jelasnya, Para Pemohon kutip isi ketentuan Pasal



70 ayat (2) UU 10/2016 yang menjadi objek permohonan, sebagaimana berikut:

Pasal 70 ayat (2) UU 10/2016, yang menyatakan:

“Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, pejabat negara lainnya, serta pejabat daerah dapat ikut dalam kampanye dengan mengajukan izin kampanye sesuai dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan”.

4. Bahwa pengujian pasal *a quo* menguji ketentuan norma sepanjang frasa “dengan mengajukan izin kampanye sesuai dengan peraturan perundang-undangan” yang menjadi satu-satunya syarat seorang pejabat negara sebagaimana disebut untuk ikut serta dalam kampanye politik.
5. Bahwa terhadap ketentuan norma yang diuji konstitusionalitasnya dalam pasal *a quo*, Para Pemohon mendalihkan adanya kerugian konstitusional karena keberlakuan norma *a quo* dapat menimbulkan adanya (i) monopoli instrumen kekuasaan, fasilitas jabatan, dan penyalahgunaan perangkat kenegaraan oleh pejabat negara dimaksud; (ii) adanya praktek nepotisme dan konflik kepentingan politik dinasti yang diakibatkan dari tidak adanya aturan terhadap kampanye politik yang terdapat adanya ikatan darah dan dan semenda antara pejabat negara dengan pasangan calon kepala daerah; serta (iii) tidak adanya kepastian hukum yang adil terhadap dua klausul norma yang berbeda terhadap subjek, materi, dan entitas objek penormaan yang sama.
6. Bahwa terhadap dalil Para Pemohon pada poin pertama dan kedua, keberlakuan norma *a quo* dapat menciderai hak konstitusional Para Pemohon untuk mendapat jaminan konstitusional di mana pelaksanaan Pilkada berjalan secara jujur, adil, dan demokratis serta bebas dari intervensi manapun sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945. Sedangkan terhadap dalil Para Pemohon pada poin ketiga, keberlakuan norma *a quo* dapat menciderai hak konstitusional Para Pemohon yang dijamin dengan hak kepastian hukum yang adil sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945.



B. Dasar Pengujian Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

a) Pasal 18 ayat (4), menyatakan:

“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”

b) Pasal 22E ayat (1), menyatakan:

“Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil

setiap lima tahun sekali”

c) Pasal 28D ayat (1), menyatakan:

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

C. Dalil-Dalil Permohonan Para Pemohon

a) Terbukanya penyalahgunaan instrumen kekuasaan, fasilitas jabatan, dan perangkat kenegaraan oleh Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, Pejabat Daerah, dan pejabat lainnya dalam kampanye Pilkada.

1. Bahwa sebagai negara demokrasi, Negara Republik Indonesia memiliki komitmen yang tegas terhadap penyelenggaraan Pilkada yang jujur dan demokratis. Komitmen Indonesia terhadap penyelenggaraan pilkada yang jujur dan demokratis itu telah disebutkan secara tegas dalam Pasal 22E ayat (1) dan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 berbunyi:

“Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis”.

Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 berbunyi:

“Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali”.

2. Bahwa yang dimaksud dengan penyelenggaraan Pilkada yang jujur,



adil dan demokratis itu secara sederhana dapat diartikan sebagai penyelenggaraan Pilkada yang dilakukan secara transparan dan berintegritas. Di mana semua pasangan calon kepala daerah yang berkontestasi dalam Pilkada mendapatkan perlakuan yang sama dari negara sebagai kostentan politik. Dengan kata lain, semua calon kepala daerah yang ada bisa bersaing secara sehat tanpa ada campur tangan kekuasaan negara yang hanya menguntungkan satu pasangan calon di satu sisi dan merugikan pasangan calon di sisi lain. Sehingga pada akhirnya pelaksanaan Pilkada mampu menghasilkan kepemimpinan daerah yang representatif dan benar-benar lahir dari suara dan aspirasi masyarakat.

3. Bahwa dalam rangka mewujudkan Pilkada yang jujur, adil dan demokratis, maka tentu pelaksanaan Pilkada harus diatur dengan tepat secara prosedural, khususnya dalam bab kampanye yang tak terhindarkan sering berkaitan langsung dengan pemegang kekuasaan.
4. Bahwa dalam kedudukannya sebagai kepala daerah aktif, terdapat 4 (empat) hal yang secara instrinsik melekat pada diri pejabat negara yang dapat disalahgunakan, 4 (empat) hal itu meliputi:
 - 4.1. Kepala daerah aktif secara alamiah memiliki akses kekuasaan terhadap kebijakan dan akses terhadap alokasi anggaran sehingga dapat memberikan keuntungan pribadi untuk memenangkan calon yang didukungnya.
 - 4.2. Kepala daerah aktif secara alamiah memiliki berbagai fasilitas dan tunjangan yang melekat kepada dirinya sehingga, dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, fasilitas dan tunjangan itu melekat terus menerus.
 - 4.3. Kepala daerah aktif secara alamiah memiliki kontrol terhadap program-program, terhadap kegiatan-kegiatan yang seluruhnya atau sebagian dapat diarahkan untuk memenangkan calon yang didukungnya.
 - 4.4. Kepala daerah aktif secara alamiah memiliki kedekatan secara struktural dengan pejabat negara lainnya/pejabat daerah lainnya. Hal tersebut sangat potensial terjadinya mobilisasi



birokrasi untuk menguntungkan dan memenangkan calon yang didukungnya.

5. Bahwa pengaturan dan pembatasan kampanye yang mengikutsertakan kepala daerah aktif dan pejabat negara lainnya itu penting sebab pelibatan/keterlibatan kepala daerah aktif, pejabat negara lainnya dapat menyebabkan konstestasi Pilkada menjadi tidak jujur, adil, dan demokratis. Sebab, selain dapat menciptakan ketidakadilan bagi sesama peserta Pilkada yang terlibat, pada kondisi itu juga terdapat potensi penyalahgunaan kekuasaan yang bisa dilakukan oleh kepala daerah aktif dan pejabat negara lainnya.
6. Bahwa diskursus penyalahgunaan kekuasaan daerah untuk mendukung atau menyokong kemenangan pasangan calon tertentu (khususnya calon-calon yang terhubung secara politik-kepartaian atau calon-calon yang terhubung secara kekeluargaan) bukanlah diskursus baru. Menurut Lutfi Wahyudi dalam "*Politisasi Birokrasi Lokal dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung*", mengemukakan bahwa di era pemilihan kepala daerah yang bersifat langsung yang membutuhkan dukungan banyak sumber daya (*modal capital*), penyalahgunaan kekuasaan daerah (politisasi birokrasi daerah) dalam penyelenggaraan Pilkada menjadi tak terhindarkan (*Jurnal Paradigma*, Vol. 7 No. 3, Desember, 2018).
7. Bahwa di luar konteks calon petahana (kepala daerah aktif yang mencalonkan kembali untuk kedua kalinya), secara khusus, penyalahgunaan kekuasaan semacam itu sering terjadi; 1) pada diri seorang kepala daerah aktif yang sudah tidak bisa mencalonkan dirinya lagi dalam kontestasi pilkada namun ikut serta bergabung dalam satuan tim kampanye (atau setidaknya ikut mengkampanyekan) pasangan calon yang diusung oleh partainya dan/atau pasangan calon yang memiliki hubungan keluarga sedarah atau semenda; 2) pada diri anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang biasanya ikut tergabung dalam satuan tim kampanye atau setidaknya ikut mengkampanyekan calon kepala daerah yang memiliki relasi politik-kepartaian atau hubungan kekeluargaan dengan anggota DPRD.



8. Bahwa sebagai individu politik seorang kepala daerah dan pejabat negara lainnya memang memiliki hak untuk terlibat dalam kampanye pasangan calon kepala daerah baik yang berhubungan secara politik-kepartaian ataupun calon kepala daerah yang memiliki hubungan kekeluargaan atau setidaknya calon kepala daerah yang didukungnya. Sebab, selain berposisi sebagai pejabat publik, pada saat yang sama seorang kepala daerah aktif dan pejabat negara lainnya juga berposisi sebagai pejabat/anggota aktif partai politik.
9. Bahwa meski kepala daerah aktif dan pejabat negara lainnya memiliki hak untuk bergabung dalam satuan tim kampanye untuk mengkampanyekan pasangan calon yang didukungnya, sesuai peraturan perundang-undangan, dalam rangka menjaga penyelenggaraan pilkada yang demokratis, berkeadilan dan berintegritas, tidak selayaknya seorang kepala daerah aktif dan pejabat negara lainnya (yang berposisi sebagai individu politik di satu sisi dan pejabat publik di sisi lain) dibiarkan begitu saja terlibat dalam kampanye politik tanpa ada pengaturan dan pembatasan yang jelas. Sebab, pada saat seorang kepala daerah dan pejabat negara lainnya menggunakan haknya sebagai anggota partai politik atau individu non-partai, yakni ikut terlibat dalam satuan tim kampanye (atau setidaknya ikut mengkampanyekan) salah satu pasangan calon yang didukungnya, maka sejatinya posisinya sebagai pejabat publik juga ikut terseret ke dalam politik partisan yang seharusnya tidak boleh partisan atau berpihak kepada salah satu pasangan calon. Terlebih, **ada fasilitas negara atau pemerintahan yang melekat pada dirinya yang kemudian juga digunakan dalam aktivitas kampanye politik yang hanya menguntungkan satu pasangan calon yang hal itu merupakan pelanggaran serius terhadap penyelenggaraan Pilkada yang berdasar pada asas-asas kejujuran, keadilan, dan demokratis.**
10. Bahwa menjadi jelas ketentuan pada pasal *a quo* yang diuji konstitusionalitasnya bertentangan dengan asas Pemilihan Umum yang jujur, adil, dan demokratis sebagaimana dijamin pada Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945. **Bertentangan dengan asas yang jujur** karena pasal *a quo* membuka lebar potensi



adanya kecurangan oleh pejabat negara dengan memanfaatkan adanya instrumen kekuasaan, fasilitas jabatan, dan perangkat kenegaraan untuk salah satu pasangan calon. **Bertentangan dengan asas adil** karena ketentuan pada pasal *a quo* membolehkan pejabat negara melakukan kampanye politik dalam Pilkada kendati tidak melepas status jabatannya serta menggunakan fasilitas jabatan. Hal tersebut tentu menimbulkan adanya relasi timpang atau tidak setara sesama individu politik dalam berkontestasi di Pilkada. **Bertentangan dengan asas demokratis** karena pasal *a quo* membuka ruang secara besar-besaran bagi terpilihnya calon kepala daerah yang dihasilkan dari monopoli kekuasaan dan penggunaan jabatan dari seorang pejabat negara ketika melakukan kampanye untuk pasangan calon tersebut.

11. Bahwa penyalahgunaan kekuasaan yang sering terjadi dalam perhelatan Pilkada yang dilakukan oleh kepala daerah aktif dan pejabat negara lainnya setidaknya bisa diklasifikasikan menjadi dua bagian: 1) Penyalahgunaan jabatan, yang biasanya berupa pemanfaatan jabatan kenegaraan yang dimilikinya untuk mendukung calon kepala daerah yang didukunya, seperti menggunakan otoritasnya sebagai kepala daerah untuk memobilisasi dukungan di kalangan kepala desa (kades) dan Aparatur Sipil Negara (ASN) dan jabatan-jabatan lainnya yang berada dibawah kendali kepala daerah, dan; 2) Politisasi kebijakan yang biasanya berupa penyelewengan kebijakan publik untuk menyokong kerja-kerja pemenangan cakada yang didukungnya. Contoh paling umum dan sering terjadi dari yang terakhir ini biasanya berbentuk politisasi bantuan sosial yang diberikan oleh negara kepada masyarakat kurang mampu.
12. Bahwa secara faktual penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat negara ini sudah pernah terjadi. Seperti dalam kasus Bupati Kutai Timur (Ismunandar) dan Ketua DPRD Kutai Timur (Encek Unguria), yang mana keduanya adalah pasangan suami-istri yang sama-sama terlibat dalam tindak pidana korupsi terkait proyek infrastruktur di Pemkab Kutai Timur. Yang rencananya hasil korupsi itu akan dijadikan modal kampanye dalam Pilkada Kutai Timur.



13. Bahwa untuk itu, guna mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan yang akan mencederai integritas dan marwah Pilkada yang berasaskan keadilan dan kejujuran, maka Para Pemohon menganggap penting bagi eksistensi kepala daerah atau pejabat negara yang terlibat dalam kampanye calon kepala daerah dilakukan pembatasan yang tepat. Hal ini sejalan dengan pendapat Prof. Saldi Isra, SH. dalam kesaksiannya pada perkara Nomor 33/PUU-XIII/2015 yang pada pokoknya mengatakan bahwa berdasarkan kasus-kasus penyalahgunaan kekuasaan yang sering terjadi, maka pengaturan atau pembatasan agar pertahana tidak menyalahgunakan kekuasaannya sehingga menguntungkan dirinya dan keluarganya dalam kontestasi Pilkada menjadi sebuah keharusan yang mendesak.
- b) **Tidak adanya ketentuan yang melarang Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, Pejabat Daerah, serta pejabat lainnya melakukan kampanye yang memiliki hubungan sedarah dan semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami istri meskipun telah bercerai dengan calon Pilkada bertentangan dengan penyelenggaraan Pilkada yang jujur, adil, dan demokratis.**
 1. Bahwa Para Pemohon menyadari betul tidak adanya norma yang melarang para pejabat negara dimaksud melakukan kampanye yang memiliki hubungan keluarga/semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami istri meskipun telah bercerai dengan peserta Pilkada merupakan bagian dari dalil dalam permohonan pengujian Pasal 280 ayat (2), Pasal 281 ayat (1), Pasal 299 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu pada perkara 166/PUU-XXI/2023 yang saat ini masih dalam tahap proses persidangan di Mahkamah Konstitusi.
 2. Bahwa Para Pemohon menyadari permohonan *a quo* dengan permohonan perkara 166/PUU- XXI/2023 memiliki objek pengujian yang berbeda dan objek penormaam yang berbeda pula, Pemohon merasa perlu untuk mengajukan dalil permohonan serupa dalam konteks pelaksanaan kampanye pada gelaran Pilkada. Sehingga Pasal 70 ayat (2) UU 10/2016 perlu juga diuji konstitusionalitasnya



agar keberlakuan norma dalam pasal *a quo* dapat mencegah potensi penyalahgunaan kekuasaan daerah, praktek nepotisme dan konflik kepentingan politik dinasti yang diakibatkan dari adanya ikatan darah antara pejabat negara yang dimaksud dengan pasangan calon kepala daerah dalam kampanye di Pilkada.

3. Bahwa salah satu amanat konstitusional penyelenggaraan Pilkada harus dilaksanakan secara adil, jujur, dan demokratis sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 22 E ayat UUD NRI 1945. Amanat tersebut menuntut kondisi di mana seseorang mandiri dan otonom dalam menentukan pilihan berdasar dan mengendap melalui pertimbangan internalnya sendiri. Kondisi tersebut meniscayakan tidak adanya intervensi dan monopoli kekuasaan eksternal/diluarnya untuk bertindak sebagai warga negara. Dengan demikian, jaminan konstitusional berupa pelaksanaan Pilkada yang jujur, adil, dan demokratis hanya mungkin terpenuhi dalam dua hal; 1) mengakui hak otonom dan otoritas internal yang melekat dalam setiap individu warga negara, dan; 2) menjamin tidak adanya intervensi dan monopoli kekuasaan eksternal terhadap otoritas individu untuk bertindak sebagai warga negara.
4. Bahwa jaminan terhadap kondisi bebas tersebut harus dibarengi dengan adanya jaminan persamaan hak konstitusional yang sama di hadapan hukum. Hal tersebut jelas tertuang dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 yang mengamanatkan adanya persamaan yang adil dan setara dalam menjamin hak-hak konstitusional warga negara. Hak tersebut mendorong terciptanya aktivitas bernegara yang *fair* di antara warga negara. Jaminan persamaan hak konstitusional meniscayakan negara tidak bertindak diskriminatif atau menempatkan warga negara dalam kondisi yang tidak setara. Dengan demikian, jaminan konstitusional berupa persamaan hak hanya mungkin terpenuhi dalam dua hal; 1) mengakui adanya persamaan hak yang melekat pada setiap individu-individu warga negara, dan; 2) dan memastikan jaminan hak persamaan tersebut dilekatkan pada individu yang berada dalam jaminan kondisi yang setara.



5. Bahwa dalam konteks pelaksanaan Pilkada, adanya jaminan hak bebas dan persamaan tersebut hanya mungkin terpenuhi, salah satunya ketika pejabat negara yang melekat di dalamnya entitas pejabat publik, instrumen kekuasaan, dan perangkat kenegaraan bertindak secara *fair* dalam sebuah pertarungan politik. Selain pejabat negara harus melepaskan otoritas kuasa jabatannya, ia juga harus bertindak *fair* terhadap para peserta/pasangan calon kepala daerah. Hal tersebut sebagai bentuk penghargaan terhadap adanya jaminan terhadap hak otonom individu warga negara, dan jaminan menempatkan semua warga negara dalam kondisi dan proses berkontestasi secara setara.
6. Bahwa pejabat negara terikat dengan kaidah-kaidah kenegaraan yang menempatkan segala kepentingan negara dalam orientasi kepentingan publik. Artinya, pejabat negara sebagai representasi negara dalam menjalankan fungsinya tidak boleh terikat dengan kepentingan individual dan komunal, termasuk kepentingan yang terdapat indikasi keuntungan kekerabatan/kekeluargaan. Jabatan-jabatan itu jelas terikat kaidah publik yang senantiasa bergerak dalam dimensi kepentingan umum. Terhadap hal itu, Neves and Story (2015) dalam tulisannya Berjudul "*Ethical Leadership and Reputation: Combined indirect Effects on Organizational Deviance*" menegaskan: "*This definition encompasses different and important features of ethical leadership, including being a credible role model and taking ethical issues into consideration when making a decision.*"
7. Bahwa ketentuan tersebut jelas diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme secara tegas diatur bahwa pejabat negara dilarang bertindak dan mengeluarkan kebijakan/keputusan yang menguntungkan kepentingan keluarga dan kroninya di atas kepentingan masyarakat umum. Tindakan tersebut jelas dikualifikasikan sebagai tindakan nepotisme karena melawan hukum dan menguntungkan kerabatnya.

Pasal 1 angka 5 UU 28/1999, yang menyatakan:



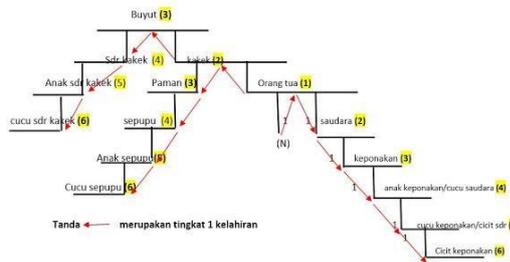
“Nepotisme adalah setiap perbuatan Penyelenggara Negara secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarganya dan atau kroni-kroninya di atas kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara”

8. Bahwa ketentuan dalam UU 28/1999 juga memberikan sanksi pidana terhadap pejabat negara yang melakukan tindakan nepotisme. Ketentuan dalam Pasal 22 UU 28/1999 secara literal menyebutkan bahwa penyelenggara negara yang melakukan nepotisme dapat dipidana dengan penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun dan denda paling sedikit Rp 200.000.000, (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000, (satu milyar rupiah).
9. Bahwa pelibatan/keterlibatan kepala daerah aktif dan pejabat negara lainnya dalam aktivitas kampanye politik dengan calon kepala daerah yang masih memiliki ikatan darah atau semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami atau istri meskipun telah bercerai dengan pasangan calon dapat dikategorikan sebagai tindakan nepotisme sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 5 UU 28/1999 karena adanya unsur keuntungan elektoral dari penggunaan instrumen kekuasaan, fasilitas jabatan, dan perangkat kenegaraan oleh pejabat negara yang dinikmati secara personal oleh peserta/pasangan calon yang bersangkutan.
10. Bahwa penjelasan lebih lanjut yang dimaksud keluarga sedarah pada Pasal 290 *Burgerlijk Wetboek* adalah suatu pertalian keluarga antara mereka, yang satu adalah keturunan yang lain atau semua mempunyai nenek moyang yang sama, Pertalian keluarga sedarah dihitung dengan jumlah kelahiran. Tiap-tiap kelahiran dinamakan derajat. Sedangkan yang dimaksud keluarga semenda pada Pasal 295 *Burgerlijk Wetboek* yaitu satu pertalian kekeluargaan karena perkawinan, yaitu pertalian antara salah seorang dari suami isteri dan keluarga sedarah dari pihak lain.
11. Bahwa penjelasan lebih lanjut terkait “derajat ketiga” adalah keluarga yang dihitung berdasarkan 3x (tiga kali) kelahiran, misalnya paman/bibi (pihak calon kepala daerah sebagai keponakannya) dan



keponakan (pihak calon kepada daerah sebagai pamannya). Sebagai suatu analogis, terhadap suatu kualifikasi yang demikian pada konteks penegakan hukum, seorang saksi tidak dapat didengar keterangannya dan dapat mengundurkan diri sebagai seorang saksi apabila terdapat “hubungan sedarah atau semenda dalam garis lurus ke atas atau ke bawah sampai derajat ketiga dari terdakwa atau yang bersama-sama sebagai terdakwa”. Hal tersebut dapat dilihat dari tabel berikut:

Tabel I: Hubungan sedarah dan semenda sampai derajat ketiga



Sumber: <https://faridatul-hasanah.blogspot.com/>

12. Bahwa lebih lanjut, sesuai dengan ketentuan pada **Pasal 78 ayat (2) huruf e juncto Pasal 76 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014** tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur, kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dapat diberhentikan dari jabatannya jika melanggar adanya larangan “**membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan pribadi, keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan**”. Dengan demikian, apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tetap dibiarkan mengikuti kampanye Peserta Pilkada yang memiliki hubungan keluarga sedarah ataupun semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami atau istri meskipun telah bercerai dengannya, maka jabatan tersebut berisiko dipidana dengan perbuatan nepotisme yang secara langsung dapat berakibat diberhentikan di tengah masa jabatannya (*diimpeached*).
13. Bahwa dalam rangka melindungi jabatan para pejabat negara



dimaksud atas resiko tersebut, maka pelarangan jabatan tersebut untuk mengikuti kampanye Peserta Pilkada yang memiliki hubungan keluarga sedarah ataupun semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami atau istri meskipun telah bercerai dengan pasangan calon adalah beralasan menurut hukum untuk diberlakukan.

14. Bahwa dalam pertimbangannya pada paragraf [3.16.6] dalam Putusan Nomor 33/PUU-XIII/2015, Mahkamah juga telah berpendapat tentang perlu adanya pembatasan-pembatasan bagi kepala daerah petahana *in casu* pejabat negara terhadap berbagai keuntungan yang melekat terhadapnya (instrumen kekuasaan, fasilitas jabatan, dan perangkat kenegaraan) di mana hal tersebut melibatkan keluarga dan kerabatnya. Hal tersebut bersebut dalam rangka mencegah agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan dalam penyelenggaraan Pilkada. Sebagaimana kami kutipkan sebagai berikut:

[3.16.6] Bahwa, dengan seluruh pertimbangan di atas bukan berarti Mahkamah menafikan kenyataan di mana kepala daerah petahana (*incumbent*) memiliki berbagai keuntungan, sebagaimana dikemukakan oleh Presiden, sehingga karenanya penting untuk dirumuskan pembatasan pembatasan agar keuntungan-keuntungan itu tidak disalahgunakan oleh kepala daerah petahana untuk kepentingan dirinya (jika ia hendak mencalonkan diri kembali), anggota keluarganya, kerabatnya, atau kelompok-kelompok tertentu yang dekat dengannya. **Namun, pembatasan demikian haruslah ditujukan kepada kepala daerah petahana itu**, bukan kepada keluarganya, kerabatnya, atau kelompok-kelompok tertentu tersebut. **Sebab, keuntungan-keuntungan itu melekat pada si kepala daerah petahana sehingga kemungkinan penyalahgunaannya juga melekat pada si kepala daerah petahana.** Keluarga kepala daerah petahana atau kelompok-kelompok tertentu hanya mungkin diuntungkan oleh keadaan demikian jika ada peran atau keterlibatan si kepala daerah petahana, terlepas dari persoalan apakah peran atau keterlibatan si kepala daerah petahana itu dilakukan secara langsung dan



terang-terangan atau secara tidak langsung dan terselubung. **Terhadap kemungkinan-kemungkinan yang demikian itulah seharusnya pembatasan-pembatasan terhadap kepala daerah petahana dirumuskan dalam norma Undang-Undang.**

15. Bahwa selain dari pada itu, dalam tarikan etika pejabat negara, kampanye politik yang diberikan dengan prasyarat tertentu merupakan penghargaan terhadap entitas individu politiknya. Meski demikian, hak kampanye politik sebagai individu politik berada dalam dimensi perjuangan ide gagasan dan kepentingan ideologis kelompok politik, *in casu* partai politik. Etika tersebut tidak membenarkan adanya kampanye politik seorang pejabat negara terhadap calon jepala daerah yang masih memiliki ikatan darah dan hubungan kekeluargaan.
16. Bahwa etika bernegara bagi pejabat negara sejalan dengan ketentuan syarat pencalonan Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagaimana tertuang pada Pasal 7 huruf ayat (2) huruf i UU 10/2016 yang mengharuskan calon kepala daerah "tidak pernah melakukan perbuatan tercela". Sedangkan kalau kita maknai, perbuatan tercela dikenal dengan istilah "*misdemeanor*", yaitu **suatu pelanggaran etika bernegara** sekalipun ketentuan sanksinya tidak diatur dalam sistem hukum positif. Dengan demikian, seorang pejabat publik sudah dituntut memiliki etika bernegara sedari awal pencalonan hingga menjabat sampai dengan selesainya masa jabatan, *in casu* tidak mengampanyekan pasangan calon yang memiliki hubungan darah atau hubungan semenda dengan dirinya.
17. Bahwa etika bernegara menjadi salah satu unsur penting dalam penegakan konstitusi, utamanya bagi pejabat negara. Terkait hal tersebut, Prof Jimly Ashiddiqie telah menguraikan bahwa terdapat makna yang terkandung dalam undang-undang dasar "The Spirit of Constitution" atau "Moral and Philosophical Reading of The Constitution". Konstitusi harus dibaca tidak sekedar berbasis pada paradigma "rule of law" melainkan juga berbasis pada paradigma "rule of ethics". Dari cara pandang yang demikian, konstitusi bukan saja sekedar norma hukum tertulis tertinggi di suatu negara, tetapi juga



merupakan moral atau etika bernegara tertinggi di negara tersebut.

18. Bahwa berdasarkan alasan tersebut, jabatan Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan wakil Walikota, pejabat negara, serta pejabat lainnya sudah sepatutnya tidak diikutsertakan dalam Kampanye Peserta Pilkada yang memiliki hubungan keluarga sedarah ataupun semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami atau istri meskipun telah bercerai dengan pasangan calon. Sebab jika hal itu tetap dibiarkan, maka sama artinya dengan membiarkan peserta Pilkada menerima manfaat kegiatan kampanye secara melawan hukum karena merupakan tindakan nepotisme, serta melawan etika bernegara karena perbuatan yang tercela.
 19. Bahwa penyimpangan-penyimpangan ini muncul karena adanya akses kekuasaan dalam mencari keuntungan bagi kerabatnya dengan memanfaatkan instrumen kekuasaan, fasilitas jabatan, dan perangkat kenegaraan yang ada. Hal ini sejalan dengan doktrin utilitarianisme yang diceruskan oleh Jeremy Bentham (1747-1832). Sebagai paradigma individualisme radikal, individu sebagai aktor terus berusaha untuk memaksimalkan utilitasnya yang secara rasional memilih **sarana yang terbaik untuk melayani tujuan-tujuannya sendiri**. Asumsi dasar dari paham utilitarianisme adalah memaksimalkan peluang yang ada untuk pemenuhan utilitas (*benefit, advantage, pleasure, good, happiness*).
 20. Bahwa untuk itu, eksistensi kepala daerah aktif dan pejabat negara lainnya dalam kaitannya dengan kampanye calon kepala daerah yang memiliki ikatan darah dan semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami atau istri meskipun telah bercerai dengan pasangan calon haruslah dilakukan pembatasan yang lebih *rigid*, yakni berupa pelarangan bagi kepala daerah aktif dan pejabat negara lainnya untuk terlibat dalam aktivitas kampanye yang memungkinkan terjadinya pemanfaatan instrumen, fasilitas jabatan, dan perangkat kenegaraan untuk kepentingan politik kekerabatan atau kekeluargaan.
- c. **Tidak adanya kepastian hukum yang adil yang disebabkan adanya dua ketentuan yang berbeda terhadap pengaturan subjek hukum, materi, dan objek hukum yang sama.**



1. Bahwa UU 10/2016 tentang Pilkada tidak secara jelas mengatur pembatasan pelibatan/keterlibatan seorang kepala daerah aktif dan pejabat negara lainnya dalam aktivitas kampanye pasangan calon kepala daerah yang didukungnya. Pasal 70 ayat (2) hanya mengharuskan kepala daerah yang ikut terlibat dalam kampanye cukup mengantongi surat izin kampanye.

Pasal 70 ayat (2) UU Pilkada berbunyi:

“Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, pejabat negara lainnya, serta pejabat daerah dapat ikut dalam kampanye dengan mengajukan izin kampanye sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

2. Bahwa sekalipun kita merujuk pada aturan teknis terhadap frasa “mengajukan izin sesuai dengan ketentuan perundang-undangan” dalam PKPU, tidak dijumpai adanya penjelasan dan pengaturan lebih lanjut tentang ketentuan kampanye bagi pejabat negara (*vide* PKPU Nomor 3 Tahun 2017 sebagaimana diubah terakhir kali dengan PKPU Nomor 9 Tahun 2020).
3. Bahwa seharusnya, untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan kepala daerah aktif dan pejabat negara lainnya yang dapat mencederai integritas dan martabat pilkada yang adil dan berintegritas, pelibatan/keterlibatan kepada daerah dan pejabat negara lainnya dalam aktivitas kampanye politik calon kepala daerah perlu dilakukan pengaturan dan pembatasan yang *rigid* dan berkepastian, lebih-lebih yang berkaitan dengan calon kepala daerah yang memiliki ikatan kekeluargaan dan hubungan darah.
4. Bahwa ketentuan tersebut di atas sangatlah berbeda dengan ketentuan pada Pasal 281 ayat (1) UU 7/2017 yang mengatur pejabat negara aktif untuk tidak menggunakan fasilitas jabatan serta harus cuti atau berhenti sementara dari jabatannya jika hendak terlibat dalam kampanye politik terhadap calon yang didukungnya:

Pasal 281 ayat (1) UU 7/2017 berbunyi:

“Kampanye Pemilu yang mengikutsertakan Presiden, Wakil Presiden, menteri, gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, dan wakil walikota harus memenuhi ketentuan:



- a) tidak menggunakan fasilitas dalam jabatannya, kecuali fasilitas pengamanan bagi pengamanan bagi pejabat negara sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
 - b) menjalani cuti di luar tanggungan negara
5. Bahwa perbedaan ketentuan tersebut jelas menimbulkan adanya ketidakpastian hukum bagi Para Pemohon. Padahal, dalam pertimbangannya pada Putusan Perkara Nomor 55/PUU-XVII/2019, Mahkamah Konstitusi telah dengan jelas dan tegas menyebutkan, tidak ada lagi perbedaan antara rezim Pemilu dan rezim Pilkada. Maka untuk itu, seharusnya ketentuan kampanye bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, Pejabat Daerah, dan pejabat lainnya baik dalam Pemilu maupun Pilkada tidak lagi dibeda-bedakan mengingat keduanya adalah objek dan subjek yang sama.
 6. Bahwa pengaturan tentang kewajiban cuti bagi kepala daerah aktif dan pejabat negara lainnya dalam UU 16/2010 di sini sangatlah penting guna memastikan penyelenggaraan Pilkada benar-benar bersih dari konflik kepentingan yang dapat menciderai integritas Pilkada. Sebab, dengan ketentuan yang mewajibkan pejabat negara cuti dari jabatannya, setidaknya hal tersebut, *pertama*, memutus akses pejabat negara untuk membuat kebijakan publik yang hanya akan menguntungkan calon kepala daerah yang didukungnya, dan; kedua, d memperjelas posisi seorang pejabat negara dalam aktivitas kampanye sebagai individu politik, bukan sebagai pejabat negara.
 7. Bahwa antara Pasal 70 ayat (2) UU Pilkada yang diuji konstitusionalitasnya dan Pasal 281 ayat (1) UU Pemilu terdapat ketentuan yang berbeda terhadap subjek pengaturan yang sama. Dua pasal tersebut sama-sama mengatur Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Akan tetapi, terhadap subjek yang sama, dua pasal tersebut memuat ketentuan yang berbeda. Pasal 70 ayat (2) UU Pilkada subjek dimaksud dapat melakukan kampanye dengan cukup mengantongi izin kampanye, sedangkan pada Pasal 281 ayat (1) UU Pemilu, subjek



dimaksud dapat melakukan kampanye sepanjang menjalani cuti di luar tanggungan negara serta tidak menggunakan fasilitas dalam jabatannya tersebut.

Tabel II: Perbandingan ketentuan norma antara dua pasal

No.	Unsur	Pasal 70 ayat (2) UU 10/2016	Pasal 281 ayat (1) UU 7/2017
1.	Subjek	Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, Pejabat Daerah, dan pejabat lainnya	Presiden, Wakil Presiden, Menteri, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota
2.	Ketentuan	Dapat ikut dalam kampanye dengan mengajukan izin kampanye sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.	Dapat ikut serta dalam kampanye dengan ketentuan: I. tidak menggunakan fasilitas dalam jabatannya, kecuali fasilitas pengamanan bagi pejabat negara sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan; dan II. menjalani cuti di luar tanggungan negara.



3.	Objek	Pilkada meliputi Pemilihan Gubernur (Pilgub), Pemilihan Bupati (Pilbup), dan Pemilihan Walikota (Pilwakot)	Pemilihan Umum meliputi Pemilihan Presiden (Pilpres), Pemilihan DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten
----	-------	--	---

8. Bahwa terhadap dua pasal tersebut dijumpai perbedaan ketentuan norma sejauh mana limitasi yang berlaku terhadap aktivitas kampanye politik dapat dilakukan oleh pejabat negara. Hal tersebut jelas menimbulkan ambiguitas norma terhadap subjek, materi, dan objek yang sama, tetapi secara ketentuan berbeda. Dengan demikian, hal itu jelas mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum yang adil sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945;
9. Bahwa hal tersebut jelas menimbulkan tidak adanya kepastian hukum yang adil bagi Para Pemohon. Terhadap i) subjek hukum (*in casu* Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota) yang sama; ii) materi (*in casu* kampanye) yang sama; iii) dan objek penormaan (*in casu* Pemilu dan Pilkada = *elected official*) yang sama pula dijumpai adanya ambiguitas norma.
10. Bahwa antara ketentuan dalam pasal *a quo* yang diuji konstitusionalitasnya dan Pasal 281 ayat (1) UU Pemilu tidak dapat diberlakukan adanya asas alternatif yang dikategorikan sebagai “*rule of recognition*” sebagai aturan main keberlakuan (*rule games*). Simulasi yang berlaku seperti di bawah ini:
- 10.1. pada asas “Lex Specialis Derogat Legi Generali” yang di dalamnya berlaku adanya aturan “*primary rules*” dan ketentuan “*secondary rules*”. Secara objek materi pasal *a quo* yang diuji konstitusionalitasnya yang ruang lingkungannya tergolong lebih rendah mencakup pelaksanaan pemilihan di daerah, tidak serta merta berjalan secara bersamaan dengan



Pasal 281 ayat (1) UU 7/2017. Hal itu karena posisi materi penormaan berada pada substansi yang sama, *in casu* Pemilu dan Pilkada sebagai proses jabatan yang didapat dari pemilihan umum (*elected official*). Di samping itu, secara yurisdiksi keberlakuan norma, antara ketentuan pada Pasal 281 ayat (1) UU Pemilu dan ketentuan pada Pasal 70 ayat (2) UU Pilkada sama sekali tidak dijumpai adanya irisan norma sehingga aturan "*primary rules*" dan "*secondary rules*" tidak dapat diberlakukan.

- 10.2. ada asas "Lex Superior Derogat Legi Inferiori" yang berlaku adanya pola keberlakuan hierarkis antarperaturan. Asas tersebut juga tidak dapat diberlakukan karena dua pasal yang tertuang dalam dua undang-undang yang berbeda pula berada dalam hierarki peraturan yang sama atau setara, *in casu* undang-undang.
- 10.3. pada asas "Lex Posterior Derogat Legi Priori" juga tidak dapat diberlakukan antara ketentuan pada Pasal 281 ayat (1) UU Pemilu dan ketentuan pada Pasal 70 ayat (2) UU Pilkada. Pasalnya, antara dua undang-undang dalam ketentuan keberlakuannya tidak saling membatalkan atau mengenyampingkan norma satu sama lain.
11. Bahwa dengan dalil tersebut, ketentuan ihwal pengaturan sejauh mana Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota dapat mengikuti kampanye Politik dalam Pemilihan Umum memuat perbedaan norma karena ada dua penormaan ganda terhadap suatu entitas pengaturan yang sama. Dengan demikian, pasal *a quo* yang diuji konstitusionalitasnya **jelas bertentangan dengan jaminan hak untuk mendapatkan kepastian hukum yang adil** sebagaimana dijamin pada Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945.
12. Bahwa dengan demikian, secara jelas dapat dilihat bahwa Pasal 70 ayat (2) UU 10/2016 bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang mengamanatkan pemilihan kepala daerah dilakukan secara demokratis. Sebab, pasal *q quo* yang diuji



konstitusionalitasnya sama sekali tidak memberi jaminan atas pelaksanaan Pilkada yang demokratis. Sebaliknya, Pasal *a quo* justru membuka pintu bagi penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat negara yang dapat menyebabkan penyelenggaraan Pilkada menjadi tidak demokratis.

13. Bahwa sejalan dengan hal itu, Pasal 70 ayat (2) UU 10/2016 juga bertentangan dengan asas pemilu jujur dan adil yang diamanatkan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Sebab, alih-alih mendorong semua peserta Pilkada untuk berkontestasi dengan penuh kejujuran dan keadilan, pasal *a quo* justru memberi celah bagi kelompok tertentu untuk menjadikan kekuasaan negara sebagai alat atau instrumen untuk memenangkan kontestasi Pilkada.
14. Bahwa lebih lanjut, Pasal 70 ayat (2) UU 10/2016 juga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) sebab Pasal *a quo* yang diuji konstitusionalitasnya tidak memberi kepastian hukum yang adil bagi hak Para Pemohon untuk mendapatkan penyelenggaraan Pilkada yang jujur, adil, dan demokratis yang telah dijamin oleh UUD 1945.

IV. **Petitum**

Berdasarkan seluruh uraian-uraian sebagaimana disebutkan di atas, Para Pemohon memohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa dan mengadili permohonan ini untuk berkenan memutuskan:

1. Mengabulkan permohonan Para Pemohon untuk seluruhnya.
2. Menyatakan Pasal 70 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898) terhadap frasa “dengan mengajukan izin kampanye sesuai dengan peraturan perundang-undangan” bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “a. tidak menggunakan fasilitas jabatannya, kecuali fasilitas



pengamanan bagi pejabat negara sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan; b. menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan c. tidak terikat hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami atau istri meskipun telah bercerai dengan pasangan calon serta tidak memiliki potensi konflik kepentingan dengan tugas, wewenang dan hak jabatan masing-masing”.

Sehingga ketentuan pada Pasal 70 ayat (2) UU 10/2016 menjadi berbunyi:

“Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, pejabat negara lainnya, serta pejabat daerah dapat ikut dalam kampanye dengan:

- a. tidak menggunakan fasilitas jabatannya, kecuali fasilitas pengamanan bagi pejabat negara sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan;
- b. menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan
- c. tidak terikat hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami atau istri meskipun telah bercerai dengan pasangan calon serta tidak memiliki potensi konflik kepentingan dengan tugas, wewenang dan hak jabatan masing-masing.”

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalilnya, para Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-6 sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) Pemohon, atas nama Ahmad Farisi;



4. Bukti P-4 : Fotokopi Kliping Opini Koran “Nyatakan Perang Pada Politik Uang” (*JPRM*, 1 Agustus 2020);
5. Bukti P-5 : Fotokopi Hasil tangkap layar (*screenshot*) daftar pemilih tetap (DPT) Pilkada 2024 dari laman *cekdpdtonline.kpu.go.id*;
6. Bukti P-6 : Fotokopi Hasil tangkap layar (*screenshot*) artikel *online* yang memuat laporan politisasi bantuan sosial dan mobilisasi birokrasi.

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

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076, selanjutnya disebut UU 48/2009), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

[3.2] Menimbang bahwa oleh karena permohonan yang diajukan *a quo* adalah pengujian konstitusionalitas norma undang-undang, *in casu* pengujian materiil Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan



Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898, selanjutnya disebut UU 10/2016) terhadap UUD NRI 1945 maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*.

Kedudukan Hukum Para Pemohon

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 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 NRI 1945 harus menjelaskan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. ada tidaknya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian dalam kedudukan sebagaimana dimaksud pada huruf a.

[3.4] Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 yang diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum pada 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 yang diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum pada 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:



- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD NRI 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 antara kerugian dimaksud dengan 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.

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan uraian ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan pada Paragraf **[3.3]** dan Paragraf **[3.4]** di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum para Pemohon sebagai berikut:

1. Bahwa para Pemohon mengajukan pengujian materiil Pasal 70 ayat (2) UU 10/2016 yang menyatakan sebagai berikut:

Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, pejabat negara lainnya, serta pejabat daerah dapat ikut dalam kampanye dengan mengajukan izin kampanye sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Bahwa para Pemohon menjelaskan memiliki hak konstitusional sebagaimana dijamin oleh Pasal 18 ayat (4), Pasal 22E ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.
3. Bahwa Pemohon I, Ahmad Farisi (sarjana hukum di bidang Hukum Tata Negara UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta), adalah perorangan warga negara Indonesia yang terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) Pilkada 2024 dan Pemilih di TPS 004, Desa Jenangger, Kecamatan Batang-Batang, Kabupaten Sumenep (vide Bukti P-3 dan Bukti P-5). Selain itu, Pemohon I juga aktif mengedukasi publik dan mengkaji isu-isu ketatanegaraan, demokrasi, dan kepemiluan agar penyelenggaraan Pilkada terlaksana secara jujur dan demokratis (vide Bukti P-4);



4. Bahwa Pemohon II, A. Fahrur Rozi (mahasiswa Hukum Tata Negara UIN Syarif Hidayatullah Jakarta), adalah perorangan warga negara Indonesia yang terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) Pilkada 2024 dan Pemilih pada TPS 007, Desa Poteran, Kecamatan Talango, Kabupaten Sumenep (vide Bukti P-5). Selain itu, Pemohon II juga aktif berdiskusi dan menulis di sejumlah media cetak dan *online* dalam merespon isu-isu politik hukum ketatanegaraan yang menjadi perbincangan publik serta menjadi pengurus aktif dalam sejumlah organisasi kemahasiswaan tingkat nasional, di antaranya Asosiasi Mahasiswa Hukum Tata Negara se-Indonesia (AMHTN-SI) dan Dema Fakultas Syariah se-Indonesia (Demfasna);
5. Bahwa Pemohon I dan Pemohon II (selanjutnya disebut para Pemohon) menjelaskan anggapan kerugian hak konstitusionalnya karena berlakunya norma Pasal 70 ayat (2) UU 10/2016 sebagai berikut (selengkapnya dimuat pada bagian Duduk Perkara):
 - a. Bahwa para Pemohon menjelaskan norma Pasal 70 ayat (2) UU 10/2016 membuka peluang penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) dan penyalahgunaan perangkat kenegaraan oleh gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota, dan pejabat negara lainnya dalam aktivitas kampanye politik calon kepala daerah yang dapat menghalangi dan merugikan hak para Pemohon untuk mendapatkan penyelenggaraan Pilkada yang adil, jujur, dan demokratis karena Pasal *a quo* tidak mengatur limitasi terhadap penggunaan instrumen kekuasaan, fasilitas jabatan, dan perangkat kenegaraan oleh pejabat negara ketika melakukan kampanye dalam Pilkada. Sehingga, dalam batas penalaran yang wajar, hal tersebut jelas membuka adanya monopoli wewenang dan instrumen kekuasaan untuk kepentingan calon tertentu yang menyebabkan pelaksanaan Pilkada menjadi tidak *fair*, demokratis, dan bebas dari segala bentuk kolusi dan nepotisme.
 - b. Bahwa para Pemohon juga menjelaskan Pasal *a quo* tidak memberikan limitasi relasi antara pejabat negara dimaksud sebagai “pihak yang berkampanye” dengan pasangan calon sebagai “pihak yang dikampanyekan”. Hal tersebut membuka ruang dan peluang adanya penggunaan instrumen kekuasaan bagi praktek nepotisme dan politik



dinasti, di mana pejabat negara dimaksud secara bebas dapat mengampanyekan pasangan calon yang didukungnya atau yang masih memiliki ikatan darah dan hubungan kekerabatan.

- c. Bahwa para Pemohon menjelaskan secara spesifik dirugikan hak konstitusionalnya sebagai pemilih dalam Pilkada 2024 karena berhak atas penyelenggaraan Pilkada yang jujur, adil, dan demokratis namun hak tersebut dirugikan dengan berlakunya norma Pasal 70 ayat (2) UU 10/2016 yang menyebabkan tidak adanya jaminan terhadap pelaksanaan Pilkada yang demokratis, jujur, dan adil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 22E ayat (1), serta tidak adanya kepastian hukum yang adil dan perlakuan yang sama di depan hukum sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Bahwa setelah Mahkamah mempelajari dan mencermati secara saksama uraian anggapan kerugian hak konstitusional para Pemohon serta memeriksa bukti-bukti yang diajukan oleh para Pemohon dalam menjelaskan kedudukan hukumnya, menurut Mahkamah, para Pemohon sebagai perorangan warga negara Indonesia yang memiliki hak pilih pada Pilkada 2024 telah dapat menguraikan hak konstitusionalnya yang dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945 yang dianggap dirugikan dengan berlakunya norma yang dimohonkan pengujian. Para Pemohon juga telah dapat menerangkan adanya hubungan kausal (*causal verband*) antara anggapan kerugian hak konstitusional yang bersifat potensial terjadi dengan berlakunya norma undang-undang yang dimohonkan pengujiannya tersebut karena para Pemohon beranggapan bahwa dengan adanya norma pasal yang dimohonkan pengujiannya tersebut secara tidak langsung akan merugikan hak konstitusional para Pemohon dalam rangka mendapatkan penyelenggaraan Pilkada yang jujur, adil dan demokratis. Dengan demikian, terlepas dari terbukti atau tidaknya dalil permohonan dalam menjelaskan kerugian hak konstitusionalnya tersebut, menurut Mahkamah, para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*;

[3.6] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo* maka selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan para Pemohon.



[3.7] Menimbang bahwa dalam mendalilkan inkonstitusionalitas norma Pasal 70 ayat (2) UU 10/2016 yang dimohonkan pengujian, para Pemohon mengemukakan dalil-dalil (selengkapnya dimuat pada bagian Duduk Perkara) yang apabila dirumuskan oleh Mahkamah pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa menurut para Pemohon, dengan berlakunya norma Pasal 70 ayat (2) UU 10/2016 menyebabkan adanya keterlibatan kepala daerah aktif dan pejabat negara lainnya dalam aktivitas kampanye dengan calon kepala daerah yang masih memiliki ikatan darah atau semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami atau istri meskipun telah bercerai dengan pasangan calon yang dapat dikategorikan sebagai tindakan nepotisme karena adanya unsur keuntungan elektoral dari penggunaan instrumen kekuasaan, fasilitas jabatan, dan perangkat kenegaraan oleh pejabat negara yang dinikmati secara personal oleh peserta/pasangan calon tertentu;
2. Bahwa menurut para Pemohon, eksistensi kepala daerah aktif dan pejabat negara lainnya dalam kaitannya dengan kampanye calon kepala daerah yang memiliki ikatan darah dan semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami atau istri meskipun telah bercerai dengan pasangan calon haruslah dilakukan pembatasan yang lebih rigid, berupa pelarangan bagi kepala daerah aktif dan pejabat negara lainnya untuk terlibat dalam aktivitas kampanye yang memungkinkan terjadinya pemanfaatan instrumen, fasilitas jabatan, dan perangkat kenegaraan untuk kepentingan politik kekerabatan atau kekeluargaan;
3. Bahwa menurut para Pemohon, ketentuan Pasal 70 ayat (2) UU 10/2016, berbeda dengan ketentuan Pasal 281 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU 7/2017) yang mengatur larangan kampanye bagi pejabat negara. Padahal menurut putusan Mahkamah, Pilkada sudah merupakan rezim Pemilu sehingga seharusnya ketentuan mengenai larangan kampanye bagi pejabat negara dalam UU 10/2016 dan UU 7/2017 ditentukan secara sama;
4. Bahwa menurut para Pemohon, Pasal 70 ayat (2) UU 10/2016 sama sekali tidak memberi jaminan atas pelaksanaan Pilkada yang demokratis, malah justru membuka pintu bagi penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat negara yang dapat menyebabkan penyelenggaraan Pilkada menjadi tidak demokratis, dan



juga memberi celah untuk menjadikan kekuasaan negara sebagai alat atau instrumen dalam memenangkan kontestasi Pilkada, serta tidak memberi kepastian hukum yang adil bagi hak para Pemohon untuk mendapatkan penyelenggaraan Pilkada yang jujur, adil, dan demokratis, sehingga Pasal *a quo* bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4), Pasal 22E ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945;

Bahwa berdasarkan dalil-dalil tersebut di atas para Pemohon pada pokoknya memohon agar Mahkamah:

Menyatakan Pasal 70 ayat (2) UU 10/2016 terhadap frasa “dengan mengajukan izin kampanye sesuai dengan peraturan perundang-undangan” bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “a. tidak menggunakan fasilitas jabatannya, kecuali fasilitas pengamanan bagi pejabat negara sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan; b. menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan c. tidak terikat hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami atau istri meskipun telah bercerai dengan pasangan calon serta tidak memiliki potensi konflik kepentingan dengan tugas, wewenang dan hak jabatan masing-masing”.

Sehingga, ketentuan pada Pasal 70 ayat (2) UU 10/2016 menjadi berbunyi:

“Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, pejabat negara lainnya, serta pejabat daerah dapat ikut dalam kampanye dengan:

- a. tidak menggunakan fasilitas jabatannya, kecuali fasilitas pengamanan bagi pejabat negara sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan;
- b. menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan
- c. tidak terikat hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami atau istri meskipun telah bercerai dengan pasangan calon serta tidak memiliki potensi konflik kepentingan dengan tugas, wewenang dan hak jabatan masing-masing.”

[3.8] Menimbang bahwa untuk mendukung dalil-dalil permohonannya, para Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-6 yang telah disahkan dalam persidangan pada tanggal 18 Juli 2024;



[3.9] Menimbang bahwa oleh karena permohonan *a quo* telah jelas, maka Mahkamah berpendapat tidak terdapat urgensi maupun kebutuhan untuk mendengar keterangan pihak-pihak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 UU MK;

[3.10] Menimbang bahwa setelah Mahkamah memeriksa dengan saksama permohonan para Pemohon, dan bukti-bukti surat/tulisan yang diajukan oleh para Pemohon sebagaimana selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara, Mahkamah selanjutnya mempertimbangkan pokok permohonan para Pemohon.

[3.11] Menimbang bahwa menurut Mahkamah, permasalahan utama yang harus dijawab berdasarkan dalil permohonan para Pemohon sebagaimana telah diuraikan pada Paragraf **[3.7]** di atas adalah apakah frasa “dengan mengajukan izin kampanye sesuai dengan peraturan perundang-undangan” dalam Pasal 70 ayat (2) UU 10/2016 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 karena dalam pasal tersebut tidak mengatur secara tegas mengenai aturan keterlibatan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota, pejabat negara lainnya, serta pejabat daerah untuk dapat berkampanye dengan tidak menggunakan fasilitas jabatannya, kecuali fasilitas pengamanan bagi pejabat negara sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan; harus menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan tidak terikat hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami atau istri meskipun telah bercerai dengan pasangan calon serta tidak memiliki potensi konflik kepentingan dengan tugas, wewenang dan hak jabatan masing-masing.

[3.12] Menimbang bahwa terhadap dalil para Pemohon *a quo*, sebelum mempertimbangkan lebih lanjut, penting bagi Mahkamah untuk mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

[3.12.1] Bahwa pemilihan kepala daerah (Pilkada) merupakan proses penting dalam sistem pemilu di Indonesia, karena memainkan peran strategis untuk memperkuat demokrasi. Selain itu, Pilkada juga memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses politik dengan memilih pemimpin yang mereka anggap paling sesuai untuk memimpin daerahnya, serta berkontribusi lebih besar pada pembangunan demokrasi dan kesejahteraan masyarakat di Indonesia.



Dengan kata lain, Pilkada memiliki dampak terhadap kehidupan demokrasi di Indonesia, yakni dengan memberikan kesempatan kepada warga negara untuk memilih pemimpin lokal mereka, agar dapat memastikan bahwa keputusan yang diambil di tingkat daerah mencerminkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat setempat. Kepala daerah yang terpilih secara langsung oleh rakyat akan berusaha untuk memenuhi janji kampanye mereka dan merespons kebutuhan masyarakat untuk mendapatkan dukungan dalam pemilihan. Oleh karena itu, kampanye dalam pelaksanaan Pilkada memiliki peran penting dalam rangka memperkenalkan calon kepala daerah, visi dan misi, serta program kerja yang ditawarkan oleh pasangan calon kepala daerah dan tim suksesnya kepada masyarakat agar dapat meyakinkan masyarakat dalam memberikan dukungannya pada hari pemungutan suara.

[3.12.2] Bahwa untuk memastikan kampanye berjalan dengan tertib, adil, dan demokratis, terdapat berbagai aturan yang mengatur pelaksanaannya agar kampanye dapat berlangsung sebagaimana tujuannya yang ditentukan dalam Pasal 63 ayat (1) UU 10/2016 yang menyatakan, “kampanye dilaksanakan sebagai wujud dari pendidikan politik masyarakat yang dilaksanakan secara bertanggung jawab”. Berkenaan dengan kampanye yang bertanggung jawab tersebut telah ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 65/PUU-XXI/2023 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 15 Agustus 2023 yang antara lain mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.11.2] ...Dalam hal ini, Pasal 1 angka 35 UU 7/2017 mendefinisikan kampanye pemilu sebagai kegiatan peserta pemilu atau pihak lain yang ditunjuk oleh peserta pemilu untuk meyakinkan pemilih dengan menawarkan visi, misi, program, dan/atau citra diri peserta pemilu. Selain memberikan pengertian tersebut, UU 7/2017 pun menempatkan kampanye pemilu sebagai bagian dari pendidikan politik masyarakat dan dilaksanakan secara bertanggung jawab [vide Pasal 267 ayat (1) UU 7/2017]. Dengan demikian, kampanye pada hakikatnya adalah salah satu bentuk komunikasi politik yang esensinya merupakan strategi kontrol sosial dalam rangka mengarahkan psikologi dan perilaku pemilih untuk menyesuaikan dan mengikuti program dari suatu partai politik. Oleh karena itu, kampanye memiliki peran penting untuk memajukan kehidupan politik dalam berdemokrasi dengan cara memberikan informasi kepada pemilih, mendorong partisipasi aktif dalam proses pemilu, serta membentuk opini publik terkait dengan berbagai isu politik. Namun, kampanye juga harus dijalankan secara bertanggung jawab agar dapat memastikan proses pemilihan berlangsung secara adil dan transparan. Terlebih lagi, apabila dikaitkan dalam konteks pemilu sebagai sebuah kontestasi politik maka kampanye (secara pragmatis) bertujuan untuk memenangkan pemilu melalui perolehan suara sebanyak mungkin dari pemilih. Artinya, dengan



strategi kampanye yang baik, akan berdampak signifikan pada hasil pemilihan dan mendorong kandidat atau partai politik meraih kemenangan. Namun dalam upaya meraih kemenangan dalam suatu kontestasi, kampanye pun berpotensi menimbulkan efek negatif misalnya, munculnya polarisasi, diskriminasi dan *stereotype*, hingga kekerasan politik yang berujung pada perpecahan di masyarakat. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, agar tidak “terjerumus” ke dalam hal-hal tersebut, penting bagi para kandidat, partai politik, media dan masyarakat menjaga kampanye secara bertanggung jawab dan inklusif dengan menjaga kepentingan bernegara yang jauh lebih luas daripada hanya sekadar memenangkan kontestasi pemilu.

[3.12] Menimbang bahwa untuk mengurangi potensi negatif kampanye, adanya pembatasan-pembatasan penyelenggaraan kampanye memiliki landasan rasionalitas yang kuat guna menjaga integritas, transparansi, dan keadilan dalam proses politik. Secara *a contrario*, kampanye yang tanpa pembatasan berpotensi menimbulkan penyebaran informasi palsu, fitnah, atau manipulasi dalam upaya memengaruhi pemilih. Oleh karenanya, pembatasan kampanye dapat membantu mencegah penyebaran informasi yang menyesatkan atau tidak akurat. Selain itu, dalam perspektif peserta pemilu, pembatasan kampanye membantu mempertahankan kesetaraan (*equality*) dalam pemilu, sehingga semua kandidat memiliki peluang yang setara untuk meraih dukungan. Pembatasan kampanye dalam pemilu dapat dilakukan dengan cara membatasi waktu pelaksanaan, media yang digunakan, pendanaan, serta lokasi atau tempat tertentu...

Berdasarkan kutipan pertimbangan hukum Putusan di atas, kampanye pemilu merupakan kegiatan peserta pemilu atau pihak lain yang ditunjuk oleh peserta pemilu yang bertujuan untuk meyakinkan pemilih dengan menawarkan visi, misi, program, dan citra diri peserta pemilu. Namun, penting juga untuk dijelaskan bahwa kampanye juga memiliki potensi terhadap adanya dampak negatif seperti polarisasi, diskriminasi, *stereotype*, dan kekerasan politik yang dapat memecah belah masyarakat [vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 65/PUU-XXI/2023]. Oleh karena itu, untuk mengurangi potensi adanya dampak negatif kampanye tersebut, pembatasan kampanye diperlukan untuk menjaga integritas, transparansi, dan kesetaraan dalam proses pemilu, serta mencegah penyebaran informasi palsu, fitnah dan *hoax*, atau manipulasi.

[3.12.3] Bahwa berkenaan dengan persoalan konstitusionalitas norma Pasal 70 ayat (2) UU 10/2016 yang dimohonkan pengujiannya oleh para Pemohon *a quo*, Mahkamah memandang penting untuk menjelaskan terlebih dahulu konteks regulasi terkait dengan pelaksanaan kampanye dalam pemilu. Salah satu ketentuan yang relevan dalam hal ini adalah Pasal 281 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 7/2017



yang mengatur mengenai prinsip-prinsip dasar yang harus dipatuhi dalam pelaksanaan kampanye pemilu, yang mencakup waktu pelaksanaan kampanye, serta batasan-batasan yang harus dijaga untuk memastikan kampanye berjalan secara jujur dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Mahkamah terlebih dahulu akan mengutip secara utuh isi ketentuan Pasal 281 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 7/2017 yang menyatakan:

- (1) Kampanye Pemilu yang mengikutsertakan presiden, wakil Presiden, menteri, gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, dan wakil wali kota harus memenuhi ketentuan:
 - a. tidak menggunakan fasilitas dalam jabatannya, kecuali fasilitas pengamanan bagi pejabat negara sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
 - b. menjalani cuti di luar tanggungan negara.
- (2) Cuti dan jadwal cuti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilaksanakan dengan memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggaraan negara dan penyelenggaraan pemerintahan daerah
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai keikutsertaan pejabat negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan KPU.

Berkenaan dengan hal di atas, tanpa Mahkamah bermaksud menilai legalitas peraturan pelaksana dari ketentuan kampanye dalam Pasal 281 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 7/2017, ketentuan tersebut telah diatur lebih lanjut dalam Pasal 62 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2023 tentang Kampanye Pemilihan Umum (PKPU 15/2023) yang menyatakan:

- (1) Kampanye Pemilu oleh pejabat negara dilaksanakan sesuai dengan Undang-Undang yang mengatur mengenai Pemilu.
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk ketentuan mengenai hak pejabat negara melaksanakan Kampanye Pemilu, pejabat negara yang berstatus sebagai anggota partai politik atau bukan anggota partai politik, kewajiban memperhatikan tugas penyelenggaraan negara dan/atau pemerintahan, dan larangan penggunaan fasilitas negara dan fasilitas yang melekat pada jabatan.
- (3) Pejabat negara yang diberikan cuti untuk melaksanakan Kampanye Pemilu harus menaati tata cara pelaksanaan cuti sesuai dengan Peraturan Pemerintah yang mengatur mengenai cuti dalam pelaksanaan Kampanye Pemilu.
- (4) Cuti sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus diproses secara tertulis dan surat cutinya disampaikan kepada KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota sesuai tingkatannya paling lambat 3 (tiga) Hari sebelum pelaksanaan Kampanye Pemilu.
- (5) Surat cuti sebagaimana dimaksud pada ayat (4) juga disampaikan kepada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota.



Dalam konteks pengujian konstiusionalitas norma Pasal 70 ayat (2) UU 10/2016 yang dimohonkan oleh para Pemohon *a quo*, Mahkamah juga perlu mengutip kembali isi Pasal 70 ayat (2) UU 10/2016 yang menyatakan, “Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, pejabat negara lainnya, serta pejabat daerah dapat ikut dalam kampanye dengan mengajukan izin kampanye sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan,” di mana dalam Penjelasan pasal *a quo* hanya menyatakan, “Cukup jelas”. Tanpa Mahkamah bermaksud menilai legalitas peraturan pelaksana, ketentuan kampanye dalam UU 10/2016 kemudian diatur lebih lanjut dalam dalam Pasal 63 ayat (1) sampai dengan ayat (5) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 4 Tahun 2017 tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota dan Wakil Walikota (PKPU 11/2020), yang menyatakan:

- (1) Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, Wakil Walikota, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota, pejabat negara lainnya, atau pejabat daerah dapat ikut kegiatan Kampanye dengan mengajukan izin Kampanye sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Surat izin Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota dan ditembuskan kepada Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya, paling lambat 3 (tiga) Hari sebelum pelaksanaan kegiatan Kampanye.
- (3) Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, Wakil Walikota, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota Provinsi atau Kabupaten/Kota, pejabat negara lainnya, atau pejabat daerah, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilarang:
 - a. menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatannya untuk kepentingan kemenangan dalam Pemilihan; dan
 - b. menggunakan kewenangan, program, dan kegiatan yang terkait dengan jabatannya, yang menguntungkan atau merugikan Pasangan Calon lain di wilayah kewenangannya dan di wilayah lain.
- (4) Izin Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diberikan oleh:
 - a. Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri atas nama Presiden, bagi Gubernur dan Wakil Gubernur;
 - b. Gubernur atas nama Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri, bagi Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota;
 - c. Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat atau Pimpinan Fraksi bagi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
 - d. Pimpinan Komite bagi Anggota Dewan Perwakilan Daerah; atau



- e. Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota atau Pimpinan Fraksi bagi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota.
- (5) Fasilitas negara sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a, berupa:
- a. sarana mobilitas, seperti kendaraan dinas meliputi kendaraan dinas pejabat negara dan kendaraan dinas pegawai, serta alat transportasi dinas lainnya;
 - b. gedung kantor, rumah dinas, rumah jabatan milik pemerintah, milik pemerintah daerah, kecuali daerah terpencil, yang pelaksanaannya harus memerhatikan prinsip keadilan; dan
 - c. sarana perkantoran, radio daerah dan sandi/telekomunikasi milik pemerintah daerah dan peralatan lainnya.

Bahwa ketentuan-ketentuan sebagaimana dikutip di atas pada pokoknya mengatur dengan rinci bagaimana pejabat negara berpartisipasi dalam kampanye pemilu, antara lain adanya larangan penggunaan fasilitas negara oleh pejabat negara untuk kepentingan kampanye pemilu dan ketentuan kewajiban cuti bagi pejabat negara yang ingin terlibat dalam kampanye. Ketentuan mengenai kampanye pemilu oleh pejabat negara ini bertujuan untuk memastikan bahwa proses kampanye berlangsung secara jujur dan adil serta tidak memanfaatkan sumber daya negara untuk keuntungan politik pribadi atau kelompok.

[3.13] Menimbang bahwa setelah menguraikan hal-hal tersebut di atas, selanjutnya Mahkamah akan menjawab isu konstusionalitas norma Pasal 70 ayat (2) UU 10/2016 yang menurut para Pemohon bertentangan dengan prinsip pemilihan yang jujur, adil, demokratis serta berkepastian hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4), Pasal 22E ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Terkait dengan dalil para Pemohon *a quo*, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.13.1] Bahwa setelah Mahkamah mencermati secara saksama dalil para Pemohon *a quo*, isu konstusionalitas norma yang dipersoalkan pada intinya terkait dengan “mengajukan izin kampanye bagi gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota, pejabat negara lainnya, serta pejabat daerah untuk dapat ikut dalam kampanye”, yang menurut para Pemohon inkonstitusional apabila tidak dimaknai: a. tidak menggunakan fasilitas jabatannya, kecuali fasilitas pengamanan bagi pejabat negara sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan; b. menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan c. tidak terikat hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami atau istri meskipun telah bercerai dengan pasangan calon



serta tidak memiliki potensi konflik kepentingan dengan tugas, wewenang dan hak jabatan masing-masing.

Sementara itu, frasa “ikut serta dalam kampanye” yang dimaksud oleh para Pemohon dalam permohonan *a quo* adalah jika gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota, pejabat negara lainnya, serta pejabat daerah yang berkampanye dalam kontestasi Pilkada, yaitu baik untuk dirinya maupun untuk orang lain yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah (petahana). Apabila dicermati secara saksama petitum para Pemohon dalam permohonan *a quo*, menurut Mahkamah ketentuan mengenai larangan kampanye tidak menggunakan fasilitas jabatannya, kecuali fasilitas pengamanan bagi pejabat negara sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan dan menjalani cuti di luar tanggungan negara, sesungguhnya telah diatur dalam Pasal 70 ayat (3) UU 10/2016 yang menentukan bahwa, “Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan: a. menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.” Dalam kaitan ini, terdapat hal yang membedakan dengan permohonan *a quo* karena para Pemohon menginginkan agar gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota, pejabat negara lainnya, serta pejabat daerah yang berkampanye dalam Pilkada diperjelas baik untuk memenangkan dirinya sendiri (petahana) atau memenangkan orang lain yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah juga dikenakan larangan berupa tidak boleh menggunakan fasilitas jabatannya, kecuali fasilitas pengamanan bagi pejabat negara sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, sudah harus menjalani cuti di luar tanggungan negara, serta tidak boleh terikat hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami atau istri meskipun telah bercerai dengan pasangan calon serta tidak memiliki potensi konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak jabatan masing-masing. Menurut para Pemohon, persoalan ini muncul karena hal tersebut tidak diatur secara tegas dalam Pasal 70 ayat (2) UU 10/2016 berkaitan dengan arti frasa “ikut dalam kampanye dengan mengajukan izin kampanye sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Sementara itu, jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 281 ayat (1) UU 7/2017 telah diatur secara tegas mengenai larangan kampanye yang pada



pokoknya menyatakan, “Kampanye Pemilu yang mengikutsertakan Presiden, Wakil Presiden, menteri, gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, dan wakil walikota harus memenuhi ketentuan: a. tidak menggunakan fasilitas dalam jabatannya, kecuali fasilitas pengamanan bagi pejabat negara sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan; b. menjalani cuti di luar tanggungan negara”. Padahal menurut para Pemohon, dalam beberapa putusannya Mahkamah telah menyatakan bahwa Pilkada merupakan rezim Pemilu, oleh karena itu tidak seharusnya ada perbedaan terkait larangan tersebut. Dalam kaitan dengan dalil para Pemohon *a quo*, sebagaimana telah dipertimbangkan di atas, substansi ketentuan Pasal 281 ayat (1) UU 7/2017 telah diatur juga dalam Pasal 70 ayat (3) UU 10/2016 namun larangan kampanye tersebut hanya ditujukan untuk petahana (*incumbent*) yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah di daerah yang sama agar dalam masa kampanye harus menjalani cuti di luar tanggungan negara dan dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.

[3.13.2] Bahwa sekalipun norma Pasal 70 ayat (3) UU 10 2016, tidak didalilkan oleh para Pemohon namun karena berkelindan dengan norma Pasal 70 ayat (2) UU *a quo*, maka penting bagi Mahkamah untuk menegaskan pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XIV/2016 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 19 Juli 2017 yang pada pokoknya Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.13]... negara tidak dapat melarang warga negara untuk menjadi kepala daerah, termasuk di dalamnya hak seorang kepala daerah atau mantan kepala daerah mencalonkan diri kembali menjadi kepala daerah untuk kedua kalinya. Seiring dengan hak warga negara untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah, terutama bagi petahana, penting bagi Mahkamah untuk menegaskan bahwa dalam batas penalaran yang wajar fasilitas yang melekat pada jabatannya harus dilepaskan dari petahana yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah. Hal demikian menurut Mahkamah adalah wujud netralitas negara atau Pemerintah dalam kontestasi kepala daerah.

Namun tentu saja melepaskan fasilitas negara ini tidak dalam konteks bahwa kepala daerah yang hendak mencalonkan diri pada pemilihan kepala daerah berikutnya (petahana) harus mundur atau melepaskan jabatannya terlebih dulu (*vide* Putusan Nomor 17/PUU-VI/2008, bertanggal 4 Agustus 2008). Melepaskan fasilitas negara sebagai bentuk netralitas tersebut menurut Mahkamah, dalam perkara *a quo*, sudah cukup ketika diwujudkan dalam bentuk kewajiban cuti bagi petahana.



[3.14] Menimbang bahwa Mahkamah tidak setuju dengan pendapat yang menyatakan petahana yang tidak cuti sudah pasti akan menyalahgunakan jabatan dan/atau kekuasaannya sebagai kepala daerah untuk memenangkan dirinya dalam pemilihan kepala daerah yang akan dia ikuti. Meskipun kasus penyelewengan jabatan demikian memang banyak terjadi, namun menurut Mahkamah, hukum tidak boleh melakukan generalisasi dengan berasumsi semua petahana pasti akan menyelewengkan jabatan hanya karena ada petahana lain yang menyelewengkan jabatannya. Tetapi di sisi lain hukum juga tidak boleh menutup mata pada adanya kasus-kasus penyelewengan jabatan oleh petahana dalam pemilihan kepala daerah. Hukum tidak hanya mengatur hal-hal yang telah atau sedang terjadi, namun harus juga dimanfaatkan untuk mengatur hal-hal yang mungkin dapat terjadi, setidaknya sebagai bentuk antisipasi agar tidak timbul kerugian bagi masyarakat.

Menurut Mahkamah, adanya norma hukum yang tegas memisahkan antara seorang kepala daerah yang sedang menjabat dengan seorang kepala daerah yang sedang cuti (petahana) dimaksudkan untuk memberikan kesetaraan perlakuan antara calon yang merupakan petahana dan calon yang bukan petahana, terutama adanya kekhawatiran penyalahgunaan pengaruh dan fasilitas yang melekat pada jabatan calon yang merupakan petahana.

[3.15] Menimbang bahwa ketentuan Pasal 70 ayat (3) huruf a UU 10/2016 mengenai kewajiban cuti selama kampanye bagi petahana, menurut Mahkamah harus dipahami lebih sebagai bentuk antisipasi pembentuk undang-undang agar tidak ada penyalahgunaan jabatan kepala daerah oleh petahana dibanding sebagai upaya mengurangi masa jabatan kepala daerah. Kedua hal demikian memang saling bertentangan, yaitu cuti kepala daerah akan menjauhkan risiko penyalahgunaan jabatan petahana namun berakibat berkurangnya masa jabatan kepala daerah, sementara jika tidak diwajibkan cuti maka petahana akan terlindungi haknya untuk menjabat secara penuh/utuh namun membuka potensi penyalahgunaan jabatan yang berakibat ketidaksetaraan antarkontestan dalam pemilihan kepala daerah, mencederai netralitas negara, serta pada akhirnya merugikan pihak lain baik sesama kontestan maupun masyarakat pemilih yang berhak menikmati pemilihan kepala daerah yang berkualitas.

[3.16] Menimbang bahwa suatu norma hukum, sebaik dan seideal apapun dirumuskan dalam berbagai Undang-Undang, menurut Mahkamah tetap sulit menjamin perilaku manusia akan bersesuaian dengan tujuan Undang-Undang, terutama karena masyarakat bersifat dinamis dan terus berkembang seturut perkembangan ilmu dan teknologi, sementara hukum relatif statis. Untuk itu Mahkamah meyakini bahwa hukum harus selalu memperbarui diri dan didesain futuristik (visioner) sebagai sarana untuk mengkondisikan terciptanya masyarakat yang ideal sesuai dengan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.

Di sisi lain, kewajiban cuti bagi petahana sebagaimana diatur dalam Pasal 70 ayat (3) huruf a UU 10/2016 tersebut harus pula menjadi perhatian, terutama bagi pembentuk undang-undang, agar potensi kerugian hak petahana sebagai kepala daerah dapat diminimalisir terutama ketika kewajiban cuti bersinggungan dengan tahap-tahap penting



program kerja kepala daerah bersangkutan. Selain itu juga harus menjadi pemahaman semua pihak bahwa seorang kepala daerah ketika memulai jabatannya hingga lima tahun ke depan, tidaklah berarti sejak awal menjabat hingga akhir jabatan hanya menjalankan kebijakan yang disusunnya sendiri. Seorang kepala daerah pada tahun pertama jabatannya akan meneruskan berbagai kebijakan kepala daerah sebelumnya, antara lain terkait APBD.

[3.17] Menimbang bahwa hal mengenai pertanggungjawaban kepala daerah juga harus menjadi perhatian pembentuk undang-undang, seharusnya program yang tidak terlaksana atau terhambat karena menjalani masa cuti secara rasional bukanlah menjadi tanggung jawab petahana. Oleh karena itu, segala bentuk pertanggungjawaban program yang tidak terlaksana selama menjalani masa cuti tidak boleh dibebankan kepada petahana. Mahkamah penting menegaskan hal tersebut untuk menghindari kemungkinan terganggunya pelaksanaan program pada masa cuti dijadikan alasan untuk menyerang bahkan mendeligitimasi calon kepala daerah petahana.

[3.18] Menimbang bahwa kendatipun cuti dalam masa kampanye bagi petahana menurut Mahkamah tidak bertentangan dengan UUD 1945, namun demikian dengan pengaturan yang ada saat ini, seorang petahana yang mencalonkan diri kembali sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah maka terdapat rentang waktu 4 (empat) sampai dengan 6 (enam) bulan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah harus diisi oleh Pelaksana Tugas (Plt) kepala daerah akibat ditinggalkan cuti. Apabila hal demikian dikaitkan dengan rencana pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak untuk seluruh Indonesia maka pengaturan cuti pada masa kampanye tersebut akan mengakibatkan semua kepala kepala daerah yang mencalonkan diri kembali sebagai kepala daerah, jabatannya akan diisi oleh Plt Kepala Daerah. Artinya akan terdapat banyak sekali jabatan gubernur, bupati, dan walikota yang dilaksanakan oleh Plt. Jika Plt Gubernur misalnya diambil dari pejabat eselon I di Kementerian Dalam Negeri berarti harus disediakan 34 pejabat eselon I untuk menjadi Plt Gubernur selama 4 sampai 6 bulan. Dalam batas penalaran yang wajar, selama menjadi Plt Gubernur, pejabat yang ditunjuk menjadi Plt tersebut tidak akan mampu menjalankan tugasnya secara optimal karena harus berbagi fokus dengan jabatan definitifnya di Kementerian Dalam Negeri. Demikian pula yang akan terjadi di tingkat kabupaten/kota. Keadaan demikian sudah pasti berdampak pada jalannya pemerintahan sehari-hari, baik di Pusat maupun di Daerah. Apabila dikembalikan kepada tujuan dimasukkannya ketentuan cuti *a quo*, yaitu mencegah calon kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah petahana menyalahgunakan fasilitas yang melekat pada jabatannya, maka sesungguhnya yang dibutuhkan adalah bagaimana merumuskan pengaturan mengenai pengawasan untuk mencegah penyalahgunaan itu. Ketentuan tentang cuti hanyalah salah satu dari mekanisme dimaksud. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, walaupun pengaturan tentang cuti merupakan *legal policy* pembentuk undang-undang, untuk kebutuhan pengaturan ke depan pembentuk undang-undang perlu secara sungguh-sungguh menimbang kembali pengaturan mengenai cuti pada masa kampanye bagi petahana.



Bahwa berdasarkan kutipan pertimbangan hukum tersebut di atas, menurut Mahkamah ketentuan larangan kampanye bagi gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota, yang telah dipertimbangkan berkaitan dengan pengujian konstitusionalitas norma Pasal 70 ayat (3) UU 10/2016 sesungguhnya memiliki esensi yang sama dengan permohonan para Pemohon *a quo*, jika akan ikut berkontestasi kembali sebagai petahana di daerah yang sama. Persoalannya, bagaimana jika akan melakukan kampanye di daerah yang lain baik untuk dirinya sendiri atau orang lain. Dalam kaitan ini, Pasal 70 ayat (2) UU 10/2016 menyatakan pada pokoknya apabila akan ikut kampanye gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota, termasuk pejabat negara lainnya dan pejabat daerah maka kampanye tersebut baru dapat diikuti apabila telah mengajukan izin kampanye. Ketentuan adanya izin dimaksud tidak hanya berlaku bagi gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota yang merupakan pejabat negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 121 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU 5/2014), tetapi berlaku pula untuk pejabat negara lainnya yang juga ditentukan dalam UU 5/2014 tersebut. Pengaturan mengenai izin tersebut sebagaimana ketentuan pemberian cuti kampanye bagi gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota ditentukan secara hierarki sesuai dengan kedudukannya masing-masing [vide Pasal 70 ayat (4) dan ayat (5) UU 10/2016]. Sementara itu, bagi pejabat negara lainnya, ketentuan mengenai larangan kampanye dalam penyelenggaraan Pilkada dengan sendirinya merujuk pada ketentuan dalam UU 7/2017 sejalan dengan putusan Mahkamah yang telah menyamakan antara rezim pilkada dengan rezim pemilu, sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 29 September 2022. Berdasarkan hal tersebut, Mahkamah telah menegaskan bahwa tidak terdapat lagi perbedaan rezim pemilihan. Hal ini menunjukkan bahwa ketentuan mengenai larangan kampanye untuk pejabat negara lainnya, sesuai dengan prinsip *erga omnes*, semestinya secara otomatis merujuk pada ketentuan dalam UU 7/2017, yang berlaku baik untuk pilkada maupun pemilu, sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022.

Selanjutnya, berkenaan dengan dalil para Pemohon yang mempersoalkan frasa “dengan mengajukan izin kampanye” agar gubernur dan wakil gubernur, bupati



dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota, pejabat negara lainnya, serta pejabat daerah dapat ikut dalam kampanye Pilkada, yang menurut para Pemohon telah menimbulkan ketidakpastian hukum dalam menjamin pemilihan yang jujur, adil dan demokratis sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 ayat (4), Pasal 22E ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Dalam kaitan ini, siapapun pejabat negara atau pejabat di daerah yang dapat diikuti dalam kampanye Pilkada atau secara aktif ikut kampanye, apakah akan berkampanye untuk dirinya sendiri atau untuk orang lain karena yang bersangkutan masih dalam melaksanakan tugas jabatannya maka agar tidak mengganggu pelaksanaan tugas jabatan tersebut dipersyaratkan untuk mengajukan izin kampanye terlebih dahulu. Dengan sendirinya apabila pejabat negara atau pejabat di daerah ikut dalam kampanye maka harus mematuhi ketentuan yang mengatur secara umum “larangan dalam kampanye”, sebagaimana juga diatur dalam UU 7/2017. Oleh karena itu, demi menjamin agar penyelenggaraan Pilkada dapat berlangsung secara demokratis, jujur, dan adil sebagaimana dijamin dalam Pasal 18 ayat (4), Pasal 22E, dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 maka sekalipun pejabat negara atau pejabat di daerah mendapatkan izin kampanye Pilkada, namun untuk dapat ikut dalam kampanye tersebut terhadapnya tetap harus memenuhi ketentuan tidak menggunakan fasilitas dalam jabatannya, kecuali fasilitas pengamanan bagi pejabat negara sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan dan menjalani cuti di luar tanggungan negara sebagaimana ketentuan dalam Pasal 281 ayat (1) UU 7/2017.

Dengan demikian, dalil para Pemohon berkenaan dengan pengujian konstiusionalitas norma Pasal 70 ayat (2) UU 10/2016 adalah beralasan menurut hukum sepanjang norma *a quo* tidak dimaknai “Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, pejabat negara lainnya, serta pejabat daerah dapat ikut dalam kampanye dengan mengajukan izin kampanye sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan memenuhi ketentuan tidak menggunakan fasilitas dalam jabatannya, kecuali fasilitas pengamanan bagi pejabat negara sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan dan menjalani cuti di luar tanggungan negara”. Sehingga dengan demikian, bagi pejabat yang mendapatkan izin kampanye secara otomatis harus menjalani cuti di luar tanggungan negara.



[3.14] Menimbang bahwa para Pemohon juga mempersoalkan ketentuan larangan kampanye Pilkada dalam Pasal 70 ayat (2) UU 10/2016 yang dikaitkan dengan isu tidak “terikat hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami atau istri meskipun telah bercerai dengan pasangan calon serta tidak memiliki potensi konflik kepentingan dengan tugas, wewenang dan hak jabatan masing-masing”. Sebagaimana telah dipertimbangkan di atas, ketentuan “larangan dalam kampanye” merupakan ketentuan kampanye yang berlaku umum dalam penyelenggaraan pemilihan umum agar pemilihan dapat terselenggara secara jujur dan adil. Oleh karena itu, terkait dengan bagian yang mengatur mengenai “larangan dalam kampanye” telah menentukan prinsip dasar yang tidak boleh dilanggar, yakni antara lain mempersoalkan dasar negara Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, mengganggu ketertiban umum serta menggunakan fasilitas yang tidak sesuai dengan ketentuan. Termasuk dalam hal ini agar dapat menjamin netralitas dalam pelaksanaan kampanye ditentukan pula adanya larangan mengikutsertakan pejabat negara dan pejabat di daerah sebagaimana telah dipertimbangkan di atas. Cakupan pejabat negara yang dimaksud telah ditentukan dalam Pasal 121 UU 5/2014. Selain itu, Pasal 280 ayat (2) UU 7/2017 juga memperluas cakupan larangan pihak-pihak yang diikutsertakan dalam kampanye hingga di tingkat desa. Oleh karena itu, agar dapat menjamin penyelenggaraan pemilihan berlangsung secara jujur dan adil diperlukan penguatan pengawasan oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan jajarannya hingga di tingkat TPS sesuai dengan tugas dan wewenangnya. Artinya, jika terjadi pelanggaran atas “larangan dalam kampanye” yang dilakukan oleh siapapun maka Bawaslu beserta jajarannya sesuai dengan ketentuan undang-undang pemilu harus melaksanakan kewenangannya untuk menindaklanjuti perihal pelanggaran dimaksud. Oleh karena itu, tidak relevan jika hanya membatasi pada hubungan keluarga sedarah atau semenda karena hal tersebut akan mempersempit wilayah pengawasan dalam penyelenggaraan pemilihan. Dengan demikian, dalil Pemohon berkenaan dengan larangan dalam kampanye bagi pejabat yang terikat hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami atau istri meskipun telah bercerai dengan pasangan calon serta tidak memiliki potensi konflik kepentingan dengan tugas, wewenang dan hak jabatan masing-masing adalah tidak beralasan menurut hukum.



[3.15] Menimbang bahwa dalam mendalilkan inkonstitusionalitas norma Pasal 70 ayat (2) UU 10/2016, para Pemohon mengaitkannya dengan norma Pasal 281 ayat (1) UU 7/2017 yang menurut para Pemohon dengan adanya dua pengaturan kampanye ini telah menimbulkan ambiguitas sehingga tidak berkepastian hukum karena Pilkada adalah juga rezim pemilu namun terdapat perbedaan mengenai pengaturan larangan kampanye bagi pejabat negara. Berkenaan dengan dalil para Pemohon *a quo*, Mahkamah telah menegaskan dalam Sub-paragraf **[3.13.2]** bahwa tidak terdapat lagi perbedaan rezim pemilihan antara pilkada dan pemilu. Oleh karena itu, ke depan pembentuk undang-undang perlu melakukan harmonisasi dan sinkronisasi antara undang-undang pemilu dan undang-undang pemilihan kepala daerah yang selanjutnya diikuti dengan harmonisasi dan sinkronisasi hingga peraturan perundang-undangan di bawahnya sehingga penyelenggaraan pemilu dapat berlangsung secara demokratis, jujur dan adil serta berkepastian hukum sebagaimana dijamin dalam Pasal 18 ayat (4), Pasal 22E ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

[3.16] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan hukum di atas, telah ternyata Pasal 70 ayat (2) UU 10/2016 bertentangan dengan prinsip pemilihan yang demokratis, jujur, dan adil serta berkepastian hukum yang dinyatakan dalam Pasal 18 ayat (4), Pasal 22E ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana didalilkan para Pemohon. Namun demikian, oleh karena amar yang diputuskan oleh Mahkamah tidak sama dengan Petitum yang dimohonkan oleh para Pemohon maka dalil para Pemohon berkenaan dengan pengujian norma Pasal 70 ayat (2) UU 10/2016 adalah beralasan menurut hukum untuk sebagian.

[3.17] Menimbang bahwa terhadap hal-hal lain tidak dipertimbangkan lebih lanjut karena dinilai tidak ada relevansinya.

4. KONKLUSI

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

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



[4.2] Para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[4.3] Pokok permohonan para Pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076).

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili:

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;
2. Menyatakan Pasal 70 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai: “termasuk harus memenuhi ketentuan: a. tidak menggunakan fasilitas dalam jabatannya, kecuali fasilitas pengamanan bagi pejabat negara sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan; dan b. menjalani cuti di luar tanggungan negara”, sehingga Pasal 70 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang selengkapanya berbunyi, “Gubernur dan



Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, pejabat negara lainnya, serta pejabat daerah dapat ikut dalam kampanye dengan mengajukan izin kampanye sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan termasuk harus memenuhi ketentuan: a. tidak menggunakan fasilitas dalam jabatannya, kecuali fasilitas pengamanan bagi pejabat negara sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan; dan b. menjalani cuti di luar tanggungan negara”.

3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.
4. Menolak permohonan para Pemohon selain dan selebihnya.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim yang dihadiri oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Suhartoyo selaku Ketua merangkap Anggota, Saldi Isra, Daniel Yusmic P. Foekh, Ridwan Mansyur, Arief Hidayat, Enny Nurbaningsih, M. Guntur Hamzah, dan Arsul Sani masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Rabu**, tanggal **tiga puluh satu**, bulan **Juli**, tahun **dua ribu dua puluh empat**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Selasa**, tanggal **dua puluh**, bulan **Agustus**, tahun **dua ribu dua puluh empat**, selesai diucapkan **pukul 12.55 WIB**, oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Suhartoyo selaku Ketua merangkap Anggota, Saldi Isra, Daniel Yusmic P. Foekh, Anwar Usman, Arief Hidayat, Enny Nurbaningsih, M. Guntur Hamzah, dan Arsul Sani masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Saiful Anwar sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh Pemohon atau kuasanya, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, dan Presiden atau yang mewakili.

KETUA,

ttd.

Suhartoyo

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

Saldi Isra

ttd.

Daniel Yusmic P. Foekh



ttd.
Anwar Usman

ttd.
Arief Hidayat

ttd.
Enny Nurbaningsih

ttd.
M. Guntur Hamzah

ttd.
Arsul Sani

PANITERA PENGGANTI,

ttd.
Saiful Anwar



Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan penerbitan putusan ini dengan penempatannya dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Diterbitkan di Jakarta
pada tanggal 23 Agustus 2024

PLT. DIREKTUR JENDERAL
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA,

ttd

ASEP N. MULYANA

