

BAB III

PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 100/PUU-XIII/2015 TENTANG CALON TUNGGAL DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH

A. Ruang Lingkup Pemilihan Kepala Daerah

Dari semua interaksi Pemohon¹ dengan pemangku kepentingan Pemilihan Kepala Daerah, utamanya pada proses dan tahapan Pemilihan Kepala Daerah Serentak 9 Desember 2015, ditemukan berbagai hal-hal yang merugikan warga Negara, kehidupan berbangsa dan bernegara, serta utamanya Sistem Politik dan Sistem Demokrasi yang sedang dikembangkan. Diantaranya:

1. Partai politik dan gabungan partai politik tidak mau mengusulkan pasangan calon dengan tujuan (setidaknya potensial) agar Pemilihan Kepala Daerah di daerah tertentu tidak dapat terlaksana dan ditunda ke pemilihan serentak selanjutnya.
2. Partai politik dan gabungan partai politik tidak mau mengusulkan pasangan calon semata karena merasa akan menghabiskan sumber

¹ Pemohon adalah Effendi Gazali, Ph.D., MPS ID, M.Si (lahir di Padang, Sumatera Barat, Indonesia, 5 Desember 1966; umur 47 tahun) adalah tokoh Indonesia yang terkenal dengan acara yang digagasnya yaitu Republik Mimpi yang merupakan parodi dari Indonesia dan para presidennya. Effendi sekarang ini merupakan salah satu staf pengajar program pascasarjana ilmu komunikasi Universitas Indonesia. (sumber: http://id.wikipedia.org/wiki/Effendi_Gazali, di unduh pada 21 Juli 2016)

daya, biaya, energi, waktu, dan sebagainya, secara sia-sia karena demikian

3. Kuatnya elektabilitas Petahana (yang umumnya disimpulkan dari temuan survei ataupun realitas media).
4. Begitu sulit dan rumitnya pemenuhan persyaratan bagi calon perseorangan pada Pemilihan Kepala Daerah mengakibatkan harapan untuk tercapainya formula “setidaknya dua pasangan calon” juga sulit tercapai.
5. Sampai saat permohonan Pengujian Undang-Undang ini didaftarkan, masih terdapat 7 daerah yang Pemilihan Kepala Daerahnya tertunda hingga Februari 2017, karena hanya terdapat satu pasangan calon mendaftar ke KPUD, yakni: Kota Surabaya (Jawa Timur), Kabupaten Pacitan (Jawa Timur), Kabupaten Blitar (Jawa Timur), Kabupaten Tasikmalaya (Jawa Barat), Kota Samarinda (Kalimantan Timur), kota Mataram (Nusa Tenggara Barat), dan Kabupaten Timor Tengah Utara (Nusa Tenggara Timur).
6. Walau sedang diupayakan juga perpanjangan masa pendaftaran calon di daerah-daerah ini, namun pada saat yang sama perlu pula dicatat 83 daerah dengan hanya dua pasangan calon terdaftar di KPUD. Jika dalam tahapan selanjutnya terdapat satu pasangan calon yang karena satu dan lain hal tidak dapat atau tidak memenuhi syarat untuk maju, maka Pemilihan Kepala Daerah di sebagian daerah ini pun berpotensi tertunda sampai pemilihan serentak selanjutnya, Februari 2017.

Pada saat Perbaikan ini disampaikan memang telah terjadi perubahan komposisi daerah dengan Calon Kepala Daerah Tunggal, dimana 7 daerah berkurang menjadi hanya 4, namun terdapat penambahan 3 daerah lain yang dibuka kembali pendaftaran Pasangan Calonnya karena hanya menyisakan Calon Tunggal.

Walau dipermukaan dilakukan upaya memperpanjang masa pendaftaran pasangan calon di daerah-daerah yang hanya memiliki satu pasangan calon terdaftar di KPUD, namun sesungguhnya terdapat juga masalah substansial yang amat perlu diteliti secara mendalam dan hati-hati, yaitu dipersiapkannya calon boneka oleh sekelompok pasangan calon dalam rangka menghindari ketentuan mengenai setidaknya terdapat dua pasangan calon pada Pemilihan Kepala Daerah Serentak 9 Desember. Hal tersebut dapat dicapai dengan berusaha mendapatkan dukungan (sebagian di antaranya dengan cara transaksional) dari sebagian besar partai politik sehingga pasangan calon lawan terkuat tidak dapat maju, lalu kelebihan persyaratan dari dukungan partai politik yang didapatnya diberikan pada pasangan calon boneka. Strategi ini jelas membuatnya akan terpilih secara aman. Bahkan dari aspek biaya (pendekatan transaksional), juga diasumsikan lebih ringan. Mereka hanya membayar di depan dengan pendekatan transaksional pada partai-partai politik, lalu tidak akan terlibat dalam kompetisi dan biaya yang sungguh-sungguh pada masa selanjutnya (kampanye dan seterusnya hingga hari pemungutan suara), karena kompetitor yang dihadapi adalah calon boneka. Bahkan terdapat juga

fenomena bagaimana pasangan calon yang mengatur secara teliti agar lawan terkuatnya tidak mendapatkan tiket dari partai-partai politik, dan jauh sebelumnya mereka telah mempersiapkan calon boneka yang maju lewat jalur perseorangan (untuk memenuhi persyaratan sedikitnya terdapat dua pasangan calon). dan secara khusus sejak 1 Maret 2015 hingga saat ini dalam rangka Pemilihan Kepala Daerah Serentak 9 Desember 2015, telah menemukan fenomena calon tunggal yang beriringan dengan calon boneka yang sangat bertentangan dengan UUD 1945 dan sangat merugikan hak memilih warga negara dan hak-hak warga negara mendapatkan pembangunan yang berkesinambungan.

Dalam hal ini Pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia yang disebut dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK yang telah berusia 17 tahun dan/atau sudah kawin sehingga mempunyai hak untuk memilih; serta merupakan warga negara Indonesia yang selalu aktif melaksanakan hak pilih dalam pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah. Pemohon juga berpotensi segera mengalami kerugian konstitusionalnya pada Pemilihan Kepala Daerah untuk Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, dengan potensi ancaman pasal-pasal UU 8/2015 yang diuji ini. Bahkan secara umum kerugian potensial ini bisa dialami seluruh daerah di Indonesia.

Dan yang paling utama, serta jarang diperhatikan oleh pemangku kepentingan UU 8/2015 adalah bahwa Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 telah menyatakan “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk

Republik”, dengan demikian semua diskriminasi terhadap warga negara di daerah manapun yang mengakibatkan kerugian konstitusional warga negara serta ketidaksinambungan pembangunan di daerah tersebut, pada dasarnya akan mengakibatkan kerugian yang saling berkaitan dengan seluruh Negara Kesatuan dan Warga Negara Republik Indonesia. Atau setidaknya, dapat dikatakan bahwa: Rakyat atau Warga Negara di daerah tertentu yang Pilkadanya mengalami penundaan, tidak terpenuhi hak-nya untuk dipimpin oleh Kepala Daerah yang dipilihnya, yang memiliki legitimasi yang sah, yang sudah diketahui visi dan misinya, sama seperti daerah-daerah lain di seluruh NKRI. Hal ini secara nyata dapat diasumsikan sebagai "terdapatnya potensi ketidaksinambungan pembangunan di daerah tersebut".

B. Asas dan tujuan Pemilihan Kepala Daerah

Menurut Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, 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), 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 (selanjutnya disebut UUD 1945). Pasal 10 ayat (1)² Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, yakni putusan Mahkamah Konstitusi langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Sifat final dalam putusan Mahkamah Konstitusi dalam Undang-Undang ini mencakup pula kekuatan hukum mengikat (final and binding).

Permohonan pengujian konstitusionalitas Undang-Undang, in casu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678, selanjutnya disebut UU 8/2015) terhadap UUD 1945, sehingga oleh karenanya Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan a quo; Kedudukan Hukum (Legal Standing) Pemohon.

Berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasan, yang dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD

² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

- 4) Adanya hubungan sebab akibat (causal verband) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dimaksud dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian.
- 5) Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.⁴

Pemohon mendalilkan dirinya warga negara Indonesia yang menganggap dirugikan hak konstitusionalnya oleh berlakunya norma undang-undang yang dimohonkan pengujian dengan argumentasi yang pada dasarnya sebagai berikut:

- a) Bahwa ketentuan yang mengharuskan adanya paling sedikit dua pasangan calon kepala daerah untuk dapat diselenggarakannya pemilihan kepala daerah, sebagaimana diatur dalam norma UU 8/2015 yang kemudian dijadikan dasar hukum pembentukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12/2015, telah merugikan hak konstitusional Pemohon atas kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 sebab tidak ada kepastian bahwa syarat dimaksud akan selalu terpenuhi.
- b) Bahwa ketentuan undang-undang yang dimohonkan pengujian potensial menimbulkan diskriminasi, sebab pemilih yang tinggal di daerah yang hanya memiliki satu pasangan calon kepala daerah tidak dapat memilih sebagaimana halnya pemilih di daerah yang memiliki lebih pasangan calon.
- c) Bahwa ketentuan undang-undang yang dimohonkan pengujian juga potensial menimbulkan kerugian bagi pemilih yang hanya memiliki satu pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh kemungkinan adanya penundaan berkali-kali sampai terpenuhi syarat paling sedikit adanya dua pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.
- d) Bahwa ketentuan undang-undang yang dimohonkan pengujian di samping tidak memberikan kepastian hukum dan diskriminatif juga potensial menyebabkan terjadinya perlambatan dan adanya ketidaksinambungan pembangunan.

⁴ Ibid., 36.

- e) Bahwa Pemohon potensial untuk mengalami kerugian sebagaimana diuraikan pada hurup a) sampai dengan d) di atas di daerah tempat Pemohon berdomisili dan memilih calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, yaitu di DKI Jakarta.⁵

Berdasarkan pertimbangan di atas, kendatipun tidak seluruh argumentasi Pemohon dapat diterima, telah terang bagi Mahkamah bahwa secara spesifik kerugian hak konstitusional Pemohon atas kepastian hukum dan hak untuk memilih calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, secara potensial menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi oleh berlakunya norma undang-undang yang dimohonkan pengujian, selama norma undang-undang dimaksud tetap berlaku sebagaimana adanya. Potensi kerugian hak konstitusional demikian dapat terjadi di mana saja di seluruh wilayah Indonesia selama norma undang-undang dimaksud tetap berlaku. Telah terang pula bahwa potensi kerugian demikian lahir karena adanya hubungan kausal dengan norma undang-undang yang dimohonkan pengujian dan kerugian demikian tidak akan terjadi manakala permohonan dikabulkan. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, Pemohon memiliki kedudukan hukum (legal standing)-nya untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan a quo.⁶

Menimbang bahwa pokok permohonan Pemohon adalah memohon pengujian konstitusionalitas Pasal 49 ayat (8) dan ayat (9), Pasal 50 ayat (8) dan ayat (9), Pasal 51 ayat (2), Pasal 52 ayat (2), serta Pasal 54 ayat (4), ayat

⁵ Ibid., 37.

⁶ A quo dalam hukum berarti “tersebut”. Perkara a quo berarti perkara tersebut, perkara yang sedang diperselisihkan. (sumber <http://kamusbisnis.com/arti/a-quo/>, diakses pada tanggal 21 Juni 2016).

(5) dan ayat (6) UU 8/2015 terhadap UUD 1945. Apabila diringkaskan, pokok argumentasi permohonan Pemohon berpusat pada masalah terganggunya atau bahkan tidak dapat diselenggarakannya pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dijadwalkan disebabkan oleh adanya ketentuan dalam norma Undang-Undang yang dimohonkan pengujian yang mempersyaratkan paling sedikit ada dua pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Mahkamah telah mendengar keterangan Pihak Terkait Komisi Pemilihan Umum (KPU) pada persidangan tanggal 8 September 2015 yang pada pokoknya menerangkan bahwa dari ketentuan pasal-pasal UU 1/2015, jelas logika hukumnya ialah bagi daerah yang tidak memenuhi persyaratan minimal 2 (dua) pasangan calon tidak dapat menyelenggarakan pemilihan pada tahun 2015 sebagaimana ditetapkan UU 8/2015. Kondisi terdapat kurang dari 2 (dua) pasangan calon yang mendaftar termasuk dalam kategori “gangguan lainnya” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 120 ayat (1) UU 1/2015.

Oleh karena permohonan a quo telah cukup jelas, sehingga dengan mendasarkan diri pada ketentuan Pasal 54 UU MK, Mahkamah tidak memandang perlu untuk mendengar keterangan pembentuk Undang-Undang, in casu Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, kecuali KPU. Mahkamah memandang penting mendengar keterangan KPU sebagai Pihak Terkait karena substansi permohonan a quo berkaitan langsung dengan pelaksanaan

tugas dan kewenangan yang bersangkutan di mana KPU telah memberikan keterangannya yang intinya sebagaimana diuraikan di atas.

Menimbang bahwa Pasal 1 angka 1 UU 8/2015 menyatakan, “Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.” Makna kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi. Kedaulatan atau kekuasaan tertinggi tersebut, menurut Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat maka Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota (yang selanjutnya disebut Pemilihan Kepala Daerah) haruslah menjamin terwujudnya kekuasaan tertinggi yang berada di tangan rakyat itu. Oleh karena itu, UU 8/2015, sebagai Undang-Undang yang mengatur Pemilihan Kepala Daerah.

Selain harus ada jaminan bahwa Pemilihan Kepala Daerah sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat dapat diselenggarakan, Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 juga mengamanatkan bahwa kepala daerah harus dipilih secara demokratis. Kata “dipilih” menunjukkan adanya kontestasi dan kontestasi itu harus diselenggarakan secara demokratis. Dalam konteks Pemilihan Kepala

Daerah, salah satu ukuran kontestasi yang demokratis itu adalah penyelenggaraannya harus menjamin tersedianya ruang atau peluang bagi rakyat untuk memanasikan kedaulatannya dalam melaksanakan haknya, dalam hal ini baik hak untuk memilih maupun hak untuk dipilih. Dengan kata lain, keharusan terselenggaranya Pemilihan Kepala Daerah sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat itu harus disertai dengan jaminan bahwa pemilihan tersebut diselenggarakan dalam kontestasi yang demokratis dimana hak rakyat selaku pemegang kedaulatan, baik hak untuk dipilih maupun hak untuk memilih, tidak boleh dikesampingkan atau diabaikan, lebih-lebih ditiadakan.

Berdasarkan pertimbangan sebagaimana diuraikan di atas serta dihubungkan dengan permohonan a quo, pertanyaan yang selanjutnya harus dipertimbangkan oleh Mahkamah adalah apakah UU 8/2015 telah menjamin dapat dilaksanakannya Pemilihan Kepala Daerah dengan semangat demokrasi yang menempatkan hak rakyat selaku pemegang kedaulatan sebagai pertimbangan utama, baik hak untuk dipilih maupun hak untuk memilih, sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945? Guna menjawab pertanyaan tersebut, Mahkamah akan mempertimbangkan konteksnya dengan permohonan a quo melalui penafsiran sistematis terhadap norma UU 8/2015 yang dimohonkan pengujian. Dengan cara demikian, akan sekaligus dapat ditemukan maksud pembentuk Undang-Undang yang dirumuskan dalam norma Undang-Undang yang dimohonkan pengujian dalam

(dua) pasangan calon atau lebih, tahapan pelaksanaan Pemilihan dilanjutkan dan pasangan calon yang berhalangan tetap tidak dapat diganti serta dinyatakan gugur.

9. Pasal 54 ayat (6): Dalam hal pasangan calon berhalangan tetap pada saat dimulainya Kampanye sampai hari pemungutan suara pasangan calon kurang dari 2 (dua) orang, tahapan pelaksanaan Pemilihan ditunda paling lama 14 (empat belas) hari.⁸

Setelah memperhatikan secara saksama rumusan norma UU 8/2015 yang dimohonkan pengujian sebagaimana diuraikan pada paragraf di atas secara sistematis tampak nyata kalau pembentuk Undang-Undang, di satu pihak, bermaksud bahwa dalam kontestasi Pemilihan Kepala Daerah setidak-tidaknya harus ada dua pasangan calon, di lain pihak, sama sekali tidak memberikan jalan keluar seandainya syarat paling kurang dua pasangan calon tersebut tidak terpenuhi. Dengan demikian, akan ada kekosongan hukum manakala syarat paling kurang dua pasangan calon tersebut tidak terpenuhi di mana kekosongan hukum demikian akan berakibat pada tidak dapat diselenggarakannya Pemilihan Kepala Daerah. Padahal, sebagaimana diuraikan di atas, Pemilihan Kepala Daerah merupakan pelaksanaan kedaulatan rakyat, sehingga kekosongan hukum demikian mengancam hak rakyat selaku pemegang kedaulatan, baik hak untuk dipilih maupun hak untuk memilih, sebab rakyat menjadi tidak dapat melaksanakan hak dimaksud.

Hal ini telah menjadi pendirian Mahkamah bahwa sebagai pengawal Konstitusi Mahkamah tidak boleh membiarkan terjadinya

⁸ Undang-Undang Republik Indonesia 8 tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.

pelanggaran terhadap hak-hak konstitusional warga negara, sebagaimana salah satunya tercermin dalam pertimbangan hukum Putusan Nomor 1/PUU-VIII/2010 yang menegaskan, antara lain, bahwa “Mahkamah, sesuai dengan kewenangan konstitusionalnya, tidak akan membiarkan adanya norma dalam Undang-Undang yang tidak konsisten dan tidak sesuai dengan amanat perlindungan konstitusional yang dikonstruksikan oleh Mahkamah” (vide Putusan Mahkamah Nomor 1/PUU-VIII/2010, bertanggal 24 Februari 2011), lebih-lebih apabila pelanggaran demikian bersangkut-paut dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat yang membawa akibat luas sebab berdampak pada terganggunya pelaksanaan pemerintahan, dalam hal ini pemerintahan daerah.

Dalam keadaan demikian, Mahkamah dituntut untuk memberikan jalan keluar dari kebuntuan yang ditimbulkan oleh UU 8/2015 yang dimohonkan pengujian ini. Keadaan demikian telah menyebabkan KPU, yang dalam pandangan Mahkamah karena terdorong oleh panggilan tugas dan tanggung jawabnya, mengeluarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2015 (selanjutnya disebut Peraturan KPU Nomor 12/2015) guna mengatasi kebuntuan dimaksud. Namun demikian, terlepas dari persoalan bersesuaian atau tidaknya Peraturan KPU Nomor 12/2015 tersebut dengan Undang-Undang di atasnya, yang bukan merupakan kewenangan Mahkamah untuk memeriksa, mengadili, dan memutus, juga terlepas dari maksud baik yang melandasi tindakan KPU dengan menerbitkan Peraturan itu, telah terang bahwa Peraturan KPU itupun tidak menyelesaikan persoalan

tak terlaksananya hak rakyat untuk dipilih dan memilih. Sebab, Pasal 54 ayat (5) Peraturan KPU Nomor 12/2015 tersebut menyatakan, “Dalam hal sampai dengan berakhirnya pembukaan kembali masa pendaftaran hanya terdapat 1 (satu) Pasangan Calon atau tidak ada Pasangan Calon yang mendaftar sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota menetapkan keputusan penundaan seluruh tahapan dan Pemilihan diselenggarakan pada Pemilihan serentak berikutnya;” Dikatakan tidak menyelesaikan persoalan tak terlaksananya hak rakyat untuk dipilih dan memilih karena dua alasan. Pertama, penundaan ke Pemilihan serentak berikutnya sesungguhnya telah menghilangkan hak rakyat untuk dipilih dan memilih pada Pemilihan serentak saat itu. Kedua, andaiatapun penundaan demikian dapat dibenarkan, *quod non*, tetap tidak ada jaminan bahwa pada Pemilihan serentak berikutnya itu, hak rakyat untuk dipilih dan memilih akan dapat dipenuhi. Hal itu dikarenakan penyebab tidak dapat dipenuhinya hak rakyat untuk dipilih dan memilih itu tetap ada, yaitu ketentuan yang mempersyaratkan paling sedikit adanya dua Pasangan Calon dalam kontestasi Pemilihan Kepala Daerah.

Dikarenakan terjadinya keadaan sebagaimana diuraikan di atas maka hal yang harus dipertimbangkan kemudian oleh Mahkamah adalah menemukan cara agar hak konstitusional warga negara yang sekaligus merupakan wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat itu, dalam hal ini hak untuk dipilih dan memilih dalam Pemilihan Kepala Daerah, tetap terpenuhi tanpa

tersandera oleh syarat paling sedikit adanya dua pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Dalam hubungan ini timbul pertanyaan, demi menjamin terpenuhinya hak konstitusional warga negara untuk dipilih dan memilih in casu dalam Pemilihan Kepala Daerah, apakah secara konstitusional dimungkinkan tetap dilakukan Pemilihan Kepala Daerah tanpa kehilangan sifat demokratisnya dalam hal hanya terdapat satu pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah? Secara tekstual, UUD 1945 tidak menyatakan apa pun dalam hubungan ini. Namun, sebagai Konstitusi negara demokrasi yang berdasar atas hukum, UUD 1945 menjamin pemenuhan hak-hak konstitusional warga negaranya. Guna menjamin pemenuhan hak konstitusional warga negara itulah salah satu alasan utama Mahkamah Konstitusi dibentuk. Mahkamah Konstitusi tidaklah tepat jika hanya terpaku pada teks Konstitusi melainkan juga pada semangat yang berada di balik teks itu.

Oleh karena itu, berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, menurut Mahkamah, adalah bertentangan dengan semangat UUD 1945 jika Pemilihan Kepala Daerah tidak dilaksanakan dan ditunda sampai pemilihan berikutnya sebab hal itu merugikan hak konstitusional warga negara, dalam hal ini hak untuk dipilih dan memilih, hanya karena tak terpenuhinya syarat paling sedikit adanya dua pasangan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah meskipun sudah diusahakan dengan sungguh-sungguh. Dengan kata

lain, demi menjamin terpenuhinya hak konstitusional warga negara, pemilihan Kepala Daerah harus tetap dilaksanakan meskipun hanya terdapat satu pasangan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah walaupun sebelumnya telah diusahakan dengan sungguh-sungguh untuk mendapatkan paling sedikit dua pasangan calon.

C. Kedudukan Bakal Calon

Kedudukan bakal calon terdapat pada alasan pemohon yaitu:⁹

Pasal 49 ayat (8): Dalam hal hasil penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (7) menghasilkan pasangan calon yang memenuhi persyaratan kurang dari 2 (dua) pasangan calon, tahapan pelaksanaan Pemilihan ditunda paling lama 10 (sepuluh) hari.

Pasal 49 ayat (9): KPU Provinsi membuka kembali pendaftaran pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur paling lama 3 (tiga) hari setelah penundaan tahapan sebagaimana dimaksud pada ayat (8).

Pasal 50 ayat (8): Dalam hal hasil penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (7) menghasilkan pasangan calon yang memenuhi persyaratan kurang dari 2 (dua) pasangan calon, tahapan pelaksanaan pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota pemilihan ditunda paling lama 10 (sepuluh) hari.

Pasal 50 ayat (9): KPU Kabupaten/Kota membuka kembali pendaftaran pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota paling lama 3 (tiga) hari setelah penundaan tahapan sebagaimana dimaksud pada ayat (8).

Pasal 51 ayat (2): Berdasarkan Berita Acara Penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KPU Provinsi menetapkan paling sedikit 2 (dua)

Pasal 52 ayat (2): Berdasarkan Berita Acara Penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KPU Kabupaten/Kota menetapkan paling sedikit 2 (dua) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon

⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi..., 9.

adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum, dibandingkan dengan warga negara yang tinggal di daerah yang pemilihan kepala daerahnya memiliki lebih dari satu pasangan calon terdaftar di KPUD. Warga negara yang tinggal di daerah yang pemilihan kepala daerahnya hanya memiliki satu pasangan calon tinggal di daerah yang pemilihan kepala daerahnya memiliki lebih dari satu pasangan calon terdaftar di KPUD. Sangat perlu diperhatikan bahwa: ketidakpastian hukum dan perlakuan diskriminatif ini bisa terjadi sejak masa pendaftaran pasangan calon maupun hingga tahap verifikasi selanjutnya.

Pasal 27 ayat (1) UUD 1945: Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Hal ini diperkuat dengan UU Nomor 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia, yaitu di Pasal 43 yang menyatakan: Setiap warga negara berhak dipilih dan memilih dalam Pemilu. Dengan demikian, warga negara yang tinggal di daerah yang pemilihan kepala daerahnya hanya memiliki satu pasangan calon terdaftar di KPUD, jelas mengalami kerugian hak memilih, yang tidak hanya bisa tertunda satu kali, namun bisa pula tertunda berkali-kali dalam kondisi tidak menentu.

Yang juga amat merugikan adalah, ketika pemilihan kepala daerah harus ditunda hingga Pemilihan Serentak selanjutnya yang antara lain bisa berjarak sampai 14 bulan (misal antara Desember 2015 ke Februari 2017),

maka warga negara di daerah tersebut akan dipimpin oleh seorang pelaksana tugas, yang secara umum atau secara psikologis tidak dapat atau tidak mau membuat keputusan strategis dan penting dalam pembangunan daerah. Atau setidaknya dapat dinyatakan "Pembangunan di daerah tersebut tidak dipimpin oleh Kepala Daerah yang dipilih oleh rakyat, yang jelas legitimasinya, dan yang jelas Visi dan Misi serta Programnya telah diketahui oleh rakyat melalui Proses Pemilihan Kepala Daerah". Maka Hak-Hak Konstitusional warga negara berpotensi mengalami kerugian, sedikitnya ketidak sinambungan pembangunan yang dapat dirasakan secara fisik maupun psikologis, padahal berbagai pasal dalam UUD 1945 jelas mengatur Hak Konstitusional Warga Negara yang harus berlangsung berkelanjutan serta tidak boleh mengalami perlambatan dan diskriminasi dibanding warga negara yang tinggal di daerah lain (yang pemilihan kepala daerahnya tetap dapat dilangsungkan). Di antaranya:

- a. Pasal 27 ayat (2) UUD 1945: Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
- b. Pasal 28H ayat (1) UUD 1945: Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.
- c. Pasal 28C ayat (1) UUD 1945: Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia. Dan beberapa Hak Konstitusional yang tetap harus berkelanjutan dan tidak boleh didiskriminasi lainnya.¹³

¹³ Ibid.

Kalau pilkada tak jelas, kami juga resah, apalagi kalau akhirnya sampai ditunda gara-gara persoalan yang tidak penting, Surabaya akan dipimpin orang lain yang tidak kami kenal, dan khawatir pejabat wali kota Surabaya tidak memiliki visi yang sama dengan pemerintah sebelumnya. Ia khawatir berbagai program baik yang sudah dirintis terhenti. Dipimpin seorang pejabat walikota, ibarat membeli kucing dalam karung. Warga sama sekali tidak mengenal pemimpin tersebut. Berbeda dengan kepala daerah yang melalui proses pilkada yang sudah dikenal ketika berkampanye.¹⁴

Pada puncaknya, pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang tidak memiliki kepastian hukum, bersifat diskriminatif, dan berpotensi menyebabkan tidak hanya kehilangan hak pilih warga negara tapi juga perlambatan dan ketidaksinambungan pembangunan suatu daerah (karena pemerintahan dipimpin pelaksana tugas dan bukan pemimpin yang dipilih langsung oleh rakyat, yang dikenal visi, misi, dan programnya pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan).

- a. UUD 1945 Pasal 28H ayat (1) : Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.
- b. UUD 1945 Pasal 28C ayat (1) : Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan

¹⁴ Ryzkian Ariandi, "Pemilihan Kepala Daerah", Kompas (31 Agustus 2015), 16.

demi kesejahteraan umat manusia. Dan beberapa Hak Konstitusional yang tetap harus berkelanjutan dan tidak boleh didiskriminasi lainnya.¹⁵

Menurut Hakim Konstitusi Patrialis Akbar adanya pendapat yang menyatakan salah satu alasan mengapa Mahkamah tidak hanya terpaku pada teks konstitusi semata adalah bertujuan untuk menjamin pemenuhan hak-hak konstitusional warga negara. Hal demikian perlu difahami bahwa apabila ditelusuri dari risalah rapat perubahan UUD 1945, justru teks konstitusi yang tertulis maupun semangat yang ada di dalam teks UUD 1945 adalah pemilihan tersebut harus lebih dari satu pasangan calon. Bahkan belum ada sedikitpun dalam sejarah perubahan UUD 1945 bahwa Pemilihan Umum atau Pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan dengan model uncontested election.

Kedudukan Calon Tunggal dalam Pilkada apabila dilihat dari asas Pemilu langsung umum bebas rahasia jujur dan adil (Luber dan Jurdil). Keberadaan Calon tunggal pada dasarnya meniadakan kontestasi. Pemilu tanpa kontestasi hakikatnya bukan Pemilu yang senafas dengan asas Luber dan Jurdil.

Hak-hak untuk memilih dan hak untuk dipilih akan berkurang dengan adanya calon tunggal karena pemilih dihadapkan pada pilihan artifisial (semu). Berdasarkan seluruh uraian di atas, dalil-dalil Pemohon tidak beralasan menurut hukum sehingga permohonan Pemohon harus ditolak.

¹⁵ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

D. Pemilihan Kepala Daerah Calon Tunggal Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi

Pemilihan Kepala Daerah yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon haruslah ditempatkan sebagai upaya terakhir, semata-mata demi memenuhi hak konstitusional warga negara, setelah sebelumnya diusahakan dengan sungguh-sungguh untuk menemukan paling sedikit dua pasangan calon, Pemilihan Kepala Daerah yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon, manifestasi kontestasinya lebih tepat apabila dipadankan dengan plebisit yang meminta rakyat (pemilih) untuk menentukan pilihannya apakah “Setuju” atau “Tidak Setuju” dengan pasangan calon tersebut, bukan dengan Pasangan Calon Kotak Kosong, sebagaimana dikonstruksikan oleh Pemohon. Apabila ternyata suara rakyat lebih banyak memilih “Setuju” maka pasangan calon dimaksud ditetapkan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih. Sebaliknya, mekanisme demikian, menurut Mahkamah, lebih demokratis dibandingkan dengan menyatakan “menang secara aklamasi” tanpa meminta pendapat rakyat (pemilih) jika calon tidak memiliki pesaing.

Penekanan terhadap sifat “demokratis” ini menjadi substansial karena, sebagaimana telah disinggung dalam pertimbangan sebelumnya, merupakan perintah konstitusi, dalam hal ini Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Dengan mekanisme sebagaimana diuraikan di atas, amanat konstitusi yang menuntut pemenuhan hak konstitusional warga negara, dalam hal ini hak

untuk dipilih dan memilih, serta amanat agar Pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan secara demokratis dapat diwujudkan.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pasal 49 ayat (9) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai mencakup pengertian “termasuk menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur peserta Pemilihan dalam hal setelah jangka waktu 3 (tiga) hari dimaksud terlampaui namun tetap hanya ada 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur”.

Pasal 49 ayat (9) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai mencakup pengertian “termasuk menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur peserta Pemilihan dalam hal setelah jangka waktu 3

(tiga) hari dimaksud terlampaui namun tetap hanya ada 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur”.

Pasal 50 ayat (9) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai mencakup pengertian “termasuk menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota peserta Pemilihan dalam hal setelah jangka waktu 3 (tiga) hari dimaksud terlampaui namun tetap hanya ada 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota”.

Pasal 50 ayat (9) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai mencakup

pengertian “termasuk menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota peserta Pemilihan dalam hal setelah jangka waktu 3 (tiga) hari dimaksud terlampaui namun tetap hanya ada 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota”.

Pasal 51 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai mencakup “menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur dalam hal hanya terdapat 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur”.

Pasal 51 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) tidak

mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai mencakup “menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur dalam hal hanya terdapat 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur”.

Pasal 52 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai mencakup “menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota dalam hal hanya terdapat 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota”.

Pasal 52 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai mencakup

“menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota dalam hal hanya terdapat 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota”.¹⁶



¹⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi, 47-50.