

# **Politik Hukum Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi atas Pelaksanaan Pemilu dan Pemilukada di Indonesia**

## ***Legal Policy Post-Constitutional Court Decision on the Organisation of General Elections and Local Election in Indonesia***

**Wahyu Nugroho**

Fakultas Hukum Universitas Sahid Jakarta  
Jl. Prof. Dr. Soepomo SH. No. 84 Tebet Jakarta Selatan 12870  
E-mail : nugie\_hukum@yahoo.co.id

Naskah diterima: 13/06/2016 revisi: 27/07/2016 disetujui: 28/08/2016

### **Abstrak**

Pasca perubahan UUD 1945, baik pemilihan anggota legislatif maupun pemilihan pelaksana kekuasaan eksekutif dilaksanakan secara langsung oleh rakyat, dan terjadi pembaharuan politik hukum pemilu dan pilkukada baik dalam revisi atas regulasi politik yang sudah ada, maupun aturan main dalam undang-undang pasca putusan Mahkamah Konstitusi, yakni Undang-Undang No. 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, dan 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. Tujuan dari kajian politik hukum atas pelaksanaan pemilu dan pilkukada ini adalah untuk melakukan penataan ulang politik hukum pemilu dan pilkukada dalam mosaik ketatanegaraan Indonesia, kedewasaan dalam berpolitik, konsolidasi demokrasi lokal, dan perubahan pemikiran masyarakat daerah untuk memajukan daerahnya yang sangat digantungkan kepada figur pemimpinnya, serta terjaminnya hak-hak politik warga negara dalam konstelasi politik nasional maupun lokal. Adapun hasil dalam kajian ini adalah dibutuhkan konsistensi penegakan hukum untuk taat terhadap sejumlah perangkat hukum pelaksanaan dan prosedur yang beserta sanksi dalam penyelenggaraan pemilu. Aspek kepastian hukum dan aspek budaya hukum sangat penting dipenuhi agar tujuan pemilu dan pilkukada dapat mencapai sasaran yang diidealkan. Selain itu, penyelenggara pemilu di

tingkat pusat maupun daerah, beserta peserta pemilu dan pemilukada wajib mematuhi peraturan perundangan, mulai dari Peraturan KPU, Undang-Undang, maupun ketaatan dalam menjalankan putusan Mahkamah Konstitusi. Penulis memberikan simpulan bahwa Pembaharuan politik hukum pemilu dan pemilukada pasca Putusan Mahkamah Konstitusi dalam struktur ketatanegaraan Indonesia berimplikasi kepada perubahan sistem, mekanisme dan pola penyelenggara pemilu dan pemilukada maupun peserta pemilu dan pemilukada. Atas beberapa pengalaman empirik yang dipertunjukkan dalam penyelenggaraan pemilu dan pemilukada, masyarakat berpikir dinamis untuk menata dan memperbaiki sistem, serta memiliki kesadaran hak konstitusional yang dijamin oleh UUD 1945 atas hak-hak politiknya demi semangat membangun daerah melalui pemilihan kepala daerah untuk memilih figur yang diidealkan.

**Kata kunci:** Politik hukum, Pemilu dan Pemilukada, Mahkamah Konstitusi.

### ***Abstract***

*After amendment 1945, whether legislative elections and the election of the executive power implementing held directly by the people, and going political reform electoral laws and local election, both in the revision of the existing political regulations, and rules in the law after the Constitutional Court decision, namely Law No. 42 of 2008 on General Election of President and Vice President, and and Law No. 10 of 2016 on the Second Amendment of Act No. 1 of 2015 on Stipulation of Government Regulation in Lieu of Law No. 1 of 2014 on the election of Governors, Regents and Mayors became acts. The purpose of the study on the implementation of the legal political and local elections are to conduct political rearrangement and local elections law in a mosaic of Indonesian state structure, maturity in politics, the consolidation of local democracy, and changes in local people's minds to develop the region very hung to the figure of its leader, as well as ensuring the political rights of citizens in national and local political constellation. The results in this study is the need for consistency of law enforcement for compliance with a number of legal instruments and the implementation of procedures and penalties in the administration of elections. Aspects of legal certainty and the cultural aspect is very important law met in order for the elections and the local election purpose in achieving this goal idealized. In addition, the electoral administration in central and local levels, as well as participating in the election and the election shall comply with laws and regulations, ranging from the Commission Regulation, Act, as well as adherence to Constitutional Court decision. The author draws conclusions that the renewal of electoral politics and the local election after the Constitutional Court Decision in the Indonesian constitutional structure has implications for changes in the system, the mechanism and the pattern of elections and the local election organizers and participants of the election and the local election. On some empirical experience that was shown in the administration of elections and the election, people think the dynamic to organize and improve the system, as well as have awareness*

*of constitutional rights guaranteed by the 1945 Constitution on political rights for the sake of the spirit of building area through the local elections to choose a figure that is idealized.*

**Keywords:** *Legal Politics, Election and Local Election, the Constitutional Court.*

## PENDAHULUAN

Demokrasi di negara manapun di dunia ini, biasa akan mengikuti 4 skenario evolusi, yakni membaik, stagnan, menurun atau gagal. Kita semua tentu sangat menginginkan bahwa keberhasilan demokrasi harus kita bangun, dengan segala daya dan upaya dalam setiap langkah oleh segenap elemen bangsa ini. Pemilihan umum di tingkat nasional atau daerah hanya sebuah *tools* dan sarana dari demokrasi itu sendiri. Membangun demokrasi memang tidak cukup pemilu satu, banyak aspek dan elemen lain yang harus ikut membangun demokrasi.

Pilkada serentak pertama kali yang telah diselenggarakan pada tahun 2015 memberikan banyak pembelajaran dan dinamika pemikiran baru kepemiluan lokal. Beberapa bulan sebelum pelaksanaan sejumlah aktivis pemilu dan calon peserta pemilu mengajukan gugatan uji materiil ke Mahkamah Konstitusi terhadap suatu norma dalam UU Pilkada yang dianggap merugikan hak-hak konstitusionalnya. Selanjutnya, pasca pelaksanaan pilkada serentak tahun 2015 hingga gugatan MK,<sup>1</sup> terdapat pembelajaran yang tidak kalah pentingnya, mulai dari syarat selisih suara yang diatur dalam Pasal 157 UU Pilkada untuk dapat diajukan gugatan penyelesaian perselisihan hasil pilkada, hingga syarat calon perseorangan. Dinamika tersebut pada akhirnya berlanjut pembahasan-pembahasan di DPR & KPU sebagai evaluasi, koordinasi dan konsolidasi. Kemudian kelompok civil society dari kalangan universitas dan NGO pegiat pemilu melakukan diskusi maupun seminar-seminar, sehingga dorongan untuk merevisi UU Pilkada semakin kuat dan akhirnya direvisi. Menjadi agenda prioritas Komisi II DPR RI untuk membahasnya, dinamika terus berkembang di Komisi II hingga disahkannya Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

<sup>1</sup> Sepanjang tahun 2015, MK telah menerima dan mendaftarkan 140 perkara dan satu perkara Sengketa Kewenangan Lembaga Negara (SKLN). Namun, terdapat tunggakan perkara dari tahun sebelumnya sebanyak 80 perkara. Sehingga total perkara yang ditangani MK pada 2015 berjumlah 221 perkara. Dari 221 perkara di 2015, baru 158 perkara yang telah diputus. Dari jumlah tersebut, sebanyak 25 perkara dikabulkan, 50 perkara ditolak, 61 perkara tidak dapat diterima, 4 perkara gugur, 16 perkara ditarik kembali oleh pemohon, dan 2 perkara tidak berwenang ditangani MK. Lihat: <http://nasional.kompas.com/read/2015/12/30/18574051/Sepanjang.2015.MK.Tangani.221.Perkara>, diakses tanggal 28 Oktober 2016.

## Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Pemilu dan pemilukada sebagai salah satu bentuk nyata perwujudan demokrasi dalam pemerintahan daerah, seyogyanya juga semakin mencerminkan proses kematangan berdemokrasi. Walaupun demikian, implementasi di lapangan masih menunjukkan adanya fenomena yang merusak citra pemilu dan pemilukada itu sendiri, seperti *money politics*, ketidaknetralan aparatur penyelenggara, kecurangan berupa pelanggaran kampanye dan penggelembungan suara, serta penyampaian pesan-pesan politik yang bernuansa sektarian berujung kepada retaknya bingkai harmonisasi kehidupan masyarakat. Pada segi lain, ketidaksiapan dan ketidakdewasaan para kandidat dan pendukungnya untuk mensyukuri kemenangan dan menerima kekalahan yang sering diwujudkan dalam bentuk aksi-aksi yang menghalalkan segala cara, telah memicu konflik dan anarkhisme massa di berbagai daerah.<sup>2</sup>

Pemilu dan pemilukada belum dimaknai secara lebih komprehensif sebagai cara yang berbudaya untuk menumbuhkan nilai-nilai kejujuran, ketertiban, dan keadilan, tetapi lebih mengedepankan keinginan untuk menang dengan segala cara, sekalipun melanggar norma hukum yang telah ditetapkan. Padahal, jika pemilu dan pemilukada sebagai proses pembudayaan, maka ia tidak menghendaki kekerasan, intimidasi, dan ketidakjujuran. Pemilu dan pemilukada adalah cara menjinakkan kekerasan sekalipun untuk menang sebagai pemimpin. Hal ini menggantikan cara-cara pertumpahan darah seperti yang dilakukan raja-raja terdahulu dalam perebutan kekuasaan. Dalam situasi demikian, rakyat menjadi obyek sasaran yang memangsas kebebasan rakyat tidak kuasa lagi, sehingga kontradiktif dengan makna demokrasi itu sendiri yang dimaknai dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Kata yang terakhir menjadi pertanyaan mendasar, apakah untuk rakyat semuanya itu?<sup>3</sup>

Politik hukum pemilu dan pemilukada mengalami perubahan terus-menerus seiring dengan perkembangan masyarakat, relevansi dalam praktik ketatanegaraan atau budaya berdemokrasi serta perubahan pemikiran hukum dan politik baik eksekutif, legislator maupun masyarakat pada umumnya. Melalui pengalaman-pengalaman pemilu presiden dan wakil presiden, pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD dan DPRD, serta pemilihan kepala daerah, setidaknya terdapat

<sup>2</sup> Djoko Suyanto, "Evaluasi Pemilukada dari Perspektif Ketahanan Nasional", dalam *Demokrasi Lokal Evaluasi Pemilukada di Indonesia*, Cet. I, Jakarta: Konstitusi Press, 2012, h. 23.

<sup>3</sup> *Ibid.*, h. 24.

empat pihak yang mempengaruhi adanya perubahan politik hukum pemilu dan pemilukada yang pernah dialami di Indonesia, yakni *pertama*, DPR dalam hal mengajukan usulan dan membahas revisi undang-undang pemilu/pilkada; *kedua*, Presiden dalam hal mengajukan usulan revisi Undang-Undang atau mengajukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu); *ketiga*, Mahkamah Konstitusi, dalam hal menguji UU/Perppu terhadap UUD 1945 dan menyelesaikan sengketa pemilu/pemilukada; dan *keempat*, Komisi Pemilihan Umum, melalui Peraturan KPU terkait pelaksanaan teknis dan aturan main dalam pemilu dan pilkada.

Kerangka konseptual pilkada oleh rakyat yang dibangun bukan hanya terkait erat dengan praktik desentralisasi dan otonomi daerah, melainkan juga berkorelasi positif terhadap terwujudnya pemerintahan daerah yang demokratis, pemberdayaan dan kesejahteraan rakyat. Meskipun secara teoritis argumentasi tersebut bisa diperdebatkan, tak sedikit akademisi yang memercayai bahwa pilkada langsung merupakan prasyarat bagi terwujudnya pemerintahan daerah yang partisipatif, transparan dan akuntabel (*good governance*). Namun, berhasil tidaknya sangat tergantung pada komitmen para *stakeholders* terkait dalam meminimalisasi kecenderungan perilaku menyimpang.

Demokrasi substantif menyongsong pemilukada serentak 2015 dalam waktu dekat ini dan pemilu nasional 2019 perlu dibangun. Muaranya ada di perilaku yang teladan penyelenggara pemilu, peserta pemilu dan pemilukada, perilaku yang demokratis baik yang ditunjukkan oleh para elite, penyelenggara pemerintahan daerah maupun tokoh masyarakat masih minim. Para elite/aktor politik seringkali menjadi faktor penghambat dalam proses demokratisasi lokal. Banyak diantara mereka yang tidak siap kalah menghalalkan segala cara. Sejauh ini kampanye lebih merupakan dagelan politik ketimbang janji tulus untuk menyejahterakan rakyat. Penilaian yang seperti ini perlu dihilangkan menuju demokrasi yang substantif dan berorientasi kepada kesejahteraan masyarakat daerah.

## PEMBAHASAN

### 1. Tujuan Negara dan Kaidah Penuntun Kebijakan Hukum

Abdul Hakim Garuda Nusantara mengatakan bahwa bagaimanapun hukum di Indonesia harus mengacu pada cita-cita masyarakat bangsa, yakni tegaknya negara hukum yang demokratis dan berkeadilan sosial. Pembangunan hukum

harus ditujukan untuk mengakhiri tatanan sosial yang tidak adil dan menindas hak-hak asasi manusia, sehingga politik hukum harus berorientasi pada cita-cita negara hukum yang didasarkan atas prinsip-prinsip demokrasi dan berkeadilan sosial dalam suatu masyarakat bangsa Indonesia yang bersatu sebagaimana tertuang di dalam pembukaan UUD 1945.<sup>4</sup>

Politik hukum perspektif demikian merupakan suatu instrumen, ibarat pisau dapur, siapa yang memegang pisau itu dan digunakan untuk apa pisau dapur, apakah sebagai teman memasak di dapur ataukah justru untuk melukai atau merugikan orang lain.

Pada umumnya dikatakan bahwa tujuan bangsa Indonesia adalah membentuk masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Tetapi, di luar rumusan yang populer dan biasanya disebut sebagai tujuan bangsa itu, tujuan negara Indonesia secara definitif tertuang di dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945 yang meliputi:

1. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Memajukan kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa;
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Tujuan negara tersebut harus diraih oleh negara sebagai organisasi tertinggi bangsa Indonesia yang penyelenggaraannya didasarkan pada lima dasar negara (Pancasila). Pancasila menjadi pemandu politik hukum nasional dalam berbagai bidang. Mahfud MD memetakan sila “Ketuhanan Yang Maha Esa”, menjadi landasan politik hukum yang berbasis moral agama; sila “Kemanusiaan yang Adil dan Beradab”, menjadi landasan politik hukum yang menghargai dan melindungi hak-hak asasi manusia yang non diskriminatif; sila “Persatuan Indonesia”, menjadi landasan politik hukum untuk mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan berbagai ikatan primordialnya masing-masing; sila “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”, menjadi landasan politik hukum yang meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat (demokratis); dan sila “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”, menjadi landasan politik hukum dalam hidup bermasyarakat yang berkeadilan sosial sehingga mereka yang lemah secara sosial dan ekonomis tidak ditindas oleh mereka yang kuat secara sewenang-wenang.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, Jakarta: Yayasan LBH Indonesia, 1988, h. 20.

<sup>5</sup> Moh. Mahfud MD., *op.cit.*, h. 17-18.

Kelima sila yang menjadi pemandu politik hukum di atas, dikatakan lebih lanjut oleh Mahfud MD. sebagai empat kaidah penuntun dalam pembuatan politik hukum atau kebijakan negara lainnya, termasuk saat pembuatan undang-undang (*law making*) di ranah legislatif, antara lain:<sup>6</sup>

1. Kebijakan umum dan politik hukum harus tetap menjaga integrasi atau keutuhan bangsa baik secara ideologi maupun secara teritori. Setiap hukum atau kebijakan apapun di Indonesia tidak boleh menyebabkan atau berpotensi menyebabkan terancamnya keutuhan kita sebagai bangsa, baik ideologis maupun wilayah teritorisnya. Politik hukum dan kebijakan umum haruslah menjadi milik dan diterima secara bersama tanpa dirusak oleh nilai-nilai sektarian. Haruslah ditangkal dan ditindak tegas setiap kebijakan atau upaya apapun yang berpotensi atau bertendensi merobek keutuhan ideologi dan teritori kita;
2. Kebijakan umum dan politik hukum haruslah didasarkan pada upaya membangun demokrasi (kedaulatan rakyat) dan nomokrasi (negara hukum) sekaligus. Indonesia adalah negara demokrasi yang berarti menyerahkan pemerintahan dan penentuan arah kebijakan negara kepada rakyat melalui kontestasi politik yang sehat, namun Indonesia juga adalah negara hukum (nomokrasi) sehingga setiap kebijakan negara yang dibuat atas nama rakyat haruslah sesuai dengan prinsip-prinsip hukum dan filosofi hukum yang mendasarinya;
3. Kebijakan umum dan politik hukum haruslah didasarkan pada upaya membangun keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Indonesia bukanlah penganut liberalisme, tetapi secara ideologis menganut prisma antara individualisme dan kolektivisme dengan titik berat pada kesejahteraan umum dan keadilan sosial. Itulah sebabnya dalam pembangunan sosial dan ekonomi kita menganut ekonomi kerakyatan, kebersamaan, gotong royong dan toleransi sebagaimana ditegaskan prinsipnya di dalam Pasal 33 dan 34 UUD 1945. Keadilan sosial adalah keadilan yang diciptakan melalui penciptaan struktur-struktur yang adil oleh negara sehingga kesenjangan antara yang kuat dan yang lemah mengecil secara terus-menerus.
4. Kebijakan umum dan politik hukum haruslah didasarkan pada prinsip toleransi beragama yang berkeadaban. Indonesia bukan negara agama sehingga tidak boleh melahirkan kebijakan atau politik hukum yang berdasar atau didominasi

<sup>6</sup> Moh. Mahfud MD., *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Cet. 3, Ed. 1, Jakarta: Rajawali Pers, 2012, h. 26-28.

oleh satu agama tertentu atas nama apapun, tetapi Indonesia juga bukan negara sekuler yang hampa agama sehingga setiap kebijakan atau politik hukumnya haruslah dijiwai oleh ajaran berbagai agama-agama yang bertujuan mulia bagi kemanusiaan. Kedudukan agama sebagai sumber hukum haruslah diartikan sebagai sumber hukum materiil, yakni bahan untuk dijadikan hukum formal atau peraturan perundang-undangan yang memiliki bentuk tertentu setelah diolah dengan bahan-bahan hukum yang lain. Seperti diketahui sumber hukum itu ada dua, yakni sumber hukum materiil dan sumber hukum formal.

Pembuat undang-undang dituntut memiliki konstruksi berpikir yang holistik berdasarkan cita hukum pancasila. Norma-norma yang tertuang secara eksplisit setiap Pasal dalam perundang-undangan sebenarnya merupakan konkretisasi dari nilai-nilai yang digali dalam kehidupan masyarakat Indonesia yang majemuk, terlepas dari kepentingan-kepentingan politik, kekuasaan, blok-blok kepartaian atau pembelaan terhadap konstituen daerah pemenang.

Lebih jauh lagi, dalam pembuatan legislasi hingga tahap implementasinya, perlu adanya sosialisasi yang menyeluruh kepada masyarakat agraris, pesisir, industri sampai ke masyarakat teknologi informatika. Nilai-nilai yang terkandung dalam setiap norma dapat diterima oleh semua lapisan masyarakat tadi, bukan hanya memiliki kepastian, melainkan memberikan kemanfaatan bagi rakyatnya yang berimplikasi sosiologis.

Apabila diamati, struktur masyarakat Indonesia ditandai oleh dua cirinya yang bersifat unik, yaitu secara horizontal dan secara vertikal. Secara horizontal ditandai dengan kenyataan bahwa adanya kesatuan-kesatuan sosial berdasarkan perbedaan suku, agama, adat dan kedaerahan. Masyarakat kita oleh Furnifall,<sup>7</sup> disebut sebagai masyarakat majemuk (*plural societies*). Secara vertikal, struktur masyarakat Indonesia ditandai oleh adanya perbedaan-perbedaan vertikal berupa lapisan atas dan lapisan bawah, agraris dan industri. Di satu sisi sebagian masyarakat kita masih berkuat di bidang agraris, di sisi lain sebagian sudah melangkah ke dunia industri, bahkan sebagian lagi sudah berada pada taraf dunia informasi. Fred W. Riggs menyebut masyarakat seperti ini sebagai masyarakat prismatic (*prismatic society*).<sup>8</sup> Maka, disinilah arti penting bagi legislator bertindak juga sebagai sosiolog dan antropolog yang mampu menyelami budaya lokal guna mendapatkan dukungan oleh masyarakat di semua lapisan.

<sup>7</sup> Nasikun, *Sebuah Pendekatan untuk Mempelajari Sistem Sosial Indonesia*, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik UGM Yogyakarta, 1974, h. 31.

<sup>8</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial, Suatu Tinjauan Teoritis serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia*, Cet. 3, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009, h. 49-50.

## 2. Relasi antara Politik dan Hukum

Politik dan hukum adalah dua hal yang sulit dipisahkan atau tidak mungkin dipisahkan, karena kedua-duanya mempunyai hubungan yang sedemikian eratnyanya. Bahkan karena eratnyanya hubungan keduanya, sulit pula untuk menentukan mana yang paling berpengaruh apakah politik berpengaruh terhadap hukum, dan sebaliknya apakah hukum yang berpengaruh terhadap politik. Persoalan tersebut kiranya hanya mampu dijawab melalui ranah politik hukum. Sebagaimana dikemukakan oleh Padmo wahjono, politik hukum adalah kebijakan dasar menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk. Dikemukakan pula bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukum sesuatu yang didalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum.

Mahfud MD mendefinisikan politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara. Politik hukum sekurang-kurangnya meliputi tiga hal, yaitu: *pertama*, kebijakan negara (garis resmi) tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam rangka pencapaian tujuan negara; *kedua*, latar belakang politik, ekonomi, sosial, budaya atas lahirnya produk hukum; *ketiga*, penegakan hukum di dalam kenyataan lapangan.

## 3. Konstitusionalitas Penyelenggaraan Pemilu dan Pemilukada oleh KPU

Konstitusionalitas pengaturan pemilu dan pemilukada diatur dalam bab dan pasal yang berbeda, yaitu pemilu diatur dalam diatur di dalam Bab VII B Pemilu Pasal 22E ayat (2) UUD 1945, yakni: "Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah", yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Sedangkan pemilukada diatur dalam Bab VI Pemerintahan Daerah Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis". Sedangkan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 dinyatakan: "Pemilihan

umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.” Jadi, konstitusi sudah memisahkan secara jelas antara pemilu dan pilkada. Penyelenggaraan pemilihan umum ditegaskan dalam pasal 22E ayat (2) UUD 1945, sedangkan pengaturan tentang pilkada diletakkan pada bab yang terpisah, yaitu pada Bab VI Pemerintahan Daerah Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

Diskursus mengenai pilkada apakah merupakan rezim pemerintahan daerah atau rezim pemilihan umum terjawab melalui putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-II/2005 tertanggal 22 Maret 2005.<sup>9</sup> Dalam pertimbangan putusan tersebut, MK menyatakan: “Mahkamah berpendapat bahwa pilkada langsung tidak termasuk dalam kategori pemilihan umum sebagaimana dimaksudkan Pasal 22E UUD 1945. Namun demikian, pilkada langsung adalah pemilihan umum secara materiil untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUD 1945. Oleh karena itu, dalam penyelenggaraannya dapat berbeda dengan pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945, misalnya dalam hal regulator, penyelenggara, dan badan yang menyelesaikan perselisihan hasil pilkada, meskipun harus tetap didasarkan atas asas-asas pemilihan umum yang berlaku.”

Hemat penulis, paling tidak terdapat empat prinsip mengenai pemilu dalam Pasal 22E UUD 1945, *pertama*, pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali; *kedua*, pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta DPRD; *ketiga*, peserta pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik dan pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan; dan *keempat*, pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Perubahan paradigma berkonstitusi dalam memahami makna pemilu di dalam UUD 1945 membawa angin segar bagi praktik ketatanegaraan Indonesia melalui putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 tertanggal 23 Januari 2014 antara lain mempertimbangkan: “Apabila diteliti lebih lanjut makna asli yang dikehendaki oleh para perumus perubahan UUD 1945, dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan pilpres adalah dilakukan serentak dengan pemilu anggota lembaga perwakilan. Hal itu secara tegas dikemukakan oleh Slamet Effendi Yusuf sebagai salah satu anggota Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI yang mempersiapkan draft perubahan UUD 1945 mengemukakan bahwa para anggota MPR yang bertugas

<sup>9</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-II/2005 secara langsung menetapkan pemilihan kepala daerah di bawah rezim hukum pemerintahan daerah, namun ada tiga hakim konstitusi yang menyatakan *dissenting opinion*, yaitu Laica Marzuki, Abdul Mukthie Fadjar dan Maruarar Siahaan yang berpendapat bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung sebagai rezim pemilihan umum.

membahas perubahan UUD 1945 ketika membicarakan mengenai permasalahan ini telah mencapai satu kesepakatan bahwa “.....yang dimaksud pemilu itu adalah pemilu untuk DPR, pemilu untuk DPD, pemilu untuk Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD. Jadi, diletakkan dalam satu rezim pemilu...”<sup>10</sup>

Apabila dikaitkan dengan putusan MK No. 51-52-59/PUU-VI/2008 tertanggal 18 Februari 2009, penyelenggaraan Pilpres setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan bukanlah persoalan konstiusionalitas, melainkan merupakan pilihan penafsiran konstiusional yang terkait dengan konteks pada saat putusan itu dibuat dan praktik ketatanegaraan menjadi pertimbangan utama.<sup>11</sup>

Selanjutnya di dalam UU Nomor 10 tahun 2016 jo UU Nomor 8 tahun 2015 tentang Pilkada, Pasal 1 angka 7 dinyatakan: “Komisi pemilihan Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai penyelenggara pemilihan umum yang diberikan tugas dan wewenang dalam penyelenggaraan Pemilihan berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini.” Sementara Pasal 1 angka 8 dan angka 9 masing-masing menempatkan KPU Provinsi sebagai penyelenggara pemilihan gubernur dan KPU Kabupaten/Kota sebagai penyelenggara pemilihan bupati/walikota. Mengenai atribusi kewenangan KPU, dua hal yang menarik dalam UU Pilkada ini adalah dalam Pasal 8 yang menyatakan soal tanggung jawab dan pelaksanaan pemilihan untuk menjadi tanggung jawab bersama KPU, dan Pasal 10A menyebutkan KPU memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan pemilihan oleh KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, dan petugas pemutakhiran data pemilih.<sup>12</sup>

Mencermati ketentuan tersebut, pembentuk UU Pilkada memberikan atribusi<sup>13</sup> kewenangan baru kepada KPU.<sup>14</sup> Hal tersebut dapat menimbulkan persoalan

<sup>10</sup> Lihat: Pertimbangan Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013, h. 82.

<sup>11</sup> Perlu diketahui bahwa praktik ketatanegaraan tidak dapat menjadi norma konstiusional untuk menentukan konstiusionalitas norma dalam pengujian undang-undang. Kekuatan mengikat dari praktik ketatanegaraan biasa dikenal sebagai ketentuan moralitas konstiusi (*rules of constitutional morality*), yaitu kekuatan moralitas konstiusional yang membentuk kekuasaan dan membebani kewajiban yang secara legal tidak dapat dipaksakan tetapi dihormati dan dianggap mengikat (*rules of constitutional morality, create powers and imposed obligations which are not legally enforceable, but which are regarded as binding*). Di berbagai negara *common law*, “praktik ketatanegaraan” diletakkan di bawah *rule of law* dan *common law* (hukum yang bersumber dari putusan pengadilan, serta tidak mengikat pengadilan karena dianggap bukan hukum).

<sup>12</sup> Bandingkan dengan kajian yang dilakukan oleh Fajar Laksono Soerono “Linieritas Legislasi dan Ajudikasi Konstiusional dalam Penegakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Analisis terhadap Undang-Undang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota)”, dalam *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 12 No. 2 – Juni 2015, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2015, h. 113-116.

<sup>13</sup> Pengertian atribusi dalam kajian Hukum Administrasi Negara didefinisikan oleh H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt: “attributie: *toekennen van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan* (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan). Namun, van Wijk, F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebutkan: “Bij attributie gaat het om het toekennen van een nieuwe bevoegdheid” (atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru). Lihat: Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Cet. 7, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011, h. 102.

<sup>14</sup> Ketentuan mengenai lembaga negara yang ditentukan dalam UUD 1945 dan kewenangannya masing-masing harus secara rigid mengikuti norma konstiusi.

konstitusionalitas dan berpotensi dilakukannya gugatan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Apabila diperhatikan dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menyatakan: pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Mengacu pada ketentuan tersebut, kewenangan KPU harus dilihat dalam pengertian pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945. Maka, kewenangan KPU telah jelas hanya mencakup penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden. Selain itu, dalam Pasa 8 ayat (3) UU No. 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dinyatakan bahwa tugas dan kewenangan KPU mencakup pula pemilu untuk memilih Gubernur, Bupati dan Walikota secara demokratis.

Pemberian kewenangan baru melalui UU kepada KPU sebagai organ konstitusi yang mendapatkan atribusi langsung dari UUD 1945 adalah inkonstitusional. Mengenai kewenangan atributif yang melekat kepada KPU sebagai organ negara, MK memberikan pertimbangan putusan No. 1-2/PUU-XII/2014 menyatakan:<sup>15</sup>

*“Selain itu, dalam rangka menjaga sistem ketatanegaraan yang menyangkut hubungan antar lembaga negara yang diatur oleh UUD 1945 sebagai hukum tertinggi, Mahkamah harus menggunakan pendekatan yang rigid sejauh UUD 1945 telah mengatur secara jelas kewenangan atributif masing-masing lembaga tersebut. Dalam hal mahkamah terpaksa harus menggunakan penafsiran atas ketentuan yang mengatur sebuah lembaga negara, maka Mahkamah harus menerapkan penafsiran original intent, tekstual, dan gramatikal yang komprehensif dan tidak boleh menyimpang dari apa yang telah secara jelas tersurat dalam UUD 1945, termasuk juga ketentuan tentang kewenangan lembaga negara yang ditetapkan dalam UUD 1945. Apabila Mahkamah tidak membatasi dirinya dengan penafsiran secara rigid, tetapi melakukan penafsiran secara sangat bebas terhadap ketentuan yang mengatur lembaga negara dalam UUD 1945, sama artinya Mahkamah telah membiarkan pembentuk undang-undang untuk mengambil peran pembentuk UUD 1945 dan akan menjadi sangat rawan terjadi penyalagunaan kekuasaan manakala Presiden didukung oleh kekuatan mayoritas DPR, atau bahkan Mahkamah sendiri yang mengambil alih fungsi pembentuk UUD 1945 melalui putusan-putusannya. Memang benar bahwa mahkamah adalah penafsir UUD 1945, yaitu menafsirkan multitafsir, namun penafsiran tersebut haruslah diletakkan dalam kerangka menjaga dan menegakkan UUD 1945 dengan tidak mengubah UUD 1945.*

<sup>15</sup> Lihat: Putusan Mahkamah Konstitusi No. 1-2/PUU-XII/2014, h. 105-107.

Dengan demikian, pemberian kewenangan kepada KPU oleh pembentuk undang-undang melalui UU Pilkada menunjukkan paling tidak *pertama*, menunjukkan adanya penyimpangan dari ketentuan yang telah ditetapkan secara jelas dalam Pasal 22E UUD 1945, *kedua*, terdapat fakta bahwa pembentuk undang-undang melalui UU Pilkada telah mengambil alih peran dan fungsi pembentuk UUD 1945, dan *ketiga*, ketentuan demikian membuat UU Pilkada belum linier dengan putusan MK No. 1-2/PUU-XII/2014.

#### **4. Ketentuan mengenai persyaratan calon kepala daerah tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana dinyatakan Mahkamah Konstitusi Inkonstitusional**

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi No. 33/PUU-XIII/2015 yang menjadi obyek gugatan pemohon adalah Pasal 7 huruf r dan s UU No. 8 tahun 2015 tentang Pilkada. Pasal 7 huruf r dinyatakan: “tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana”, sedangkan huruf s menyatakan: “memberitahukan pencalonannya sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, kepada pimpinan Dewan Perwakilan Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.”

Sebagai negara hukum yang secara konstitusional tercermin di dalam Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 bahwa Indonesia harus menjamin hak-hak konstitusional warga negara. Dalam konteks pemenuhan terhadap hak sipil dan politik (hak sipil), maka setiap warga negara memiliki hak yang sama dalam hukum dan pemerintahan, termasuk hak politik dalam pemilihan kepala daerah, pemilihan presiden dan wakil presiden serta pemilihan anggota di lembaga perwakilan.

Soekarno sebagai salah seorang *the founding father* sangat memahami dan menghayati betapa fundamental “hak untuk dipilih dan hak untuk memilih” tersebut sebagaimana diekspresikan dalam ketentuan Pasal: 27 ayat (1) serta Pasal 28D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Bung Karno memahami hak politik warga negara dalam kegiatan Pemilu merupakan *raison d’etre* bagi sebuah negara demokrasi berbasis konstitusional.

Bung Karno mengatakan:

*“Undang-Undang Dasar itu adalah politieke democratic. Menurut UUD engkau sama dengan engkau. Menurut UUD engkau sama-sama mempunyai hak untuk memilih. Menurut UUD engkau sama-sama mempunyai hak untuk*

*dipilih. Menurut UUD engkau boleh mengeluarkan engkau punya pikiran. Menurut UUD engkau boleh menjadi menteri, engkau boleh jadi hakim, engkau boleh menjadi apapun. Sama rata sama rasa menurut UUD”.*

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

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

Calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah yang memiliki konflik kepentingan dengan petahana tidak ada relevansinya untuk tidak diperbolehkan berkontestan dalam pemilihan kepala daerah, termasuk pemenang dalam pilkada. Pembuat undang-undang mengkhawatirkan ketika ada konflik kepentingan dengan petahana, akan merugikan lawan dan pasti memenangkan pertarungan pilkada. Dalam konteks ini, perlu dibedakan antara strategi atau cara-cara memenangkan dalam pertarungan pilkada melalui hubungan darah dengan hak politik yang dimiliki tiap individu yang sudah barang tentu dijamin oleh konstitusi apabila memenuhi persyaratan untuk memilih.

##### **5. Ketentuan mengenai persyaratan calon kepala daerah seorang anggota DPR, DPD dan DPRD tidak harus mengundurkan diri atau berhenti pada saat akan mendaftarkan diri sebagai calon dalam pilkada dinyatakan Mahkamah Konstitusi Inkonstitusional**

Di dalam pasal 7 huruf s yang mengatur mengenai pemberitahuan kepada pimpinan DPR, DPD maupun DPRD apabila masing-masing anggota tersebut mencalonkan sebagai kepala daerah merupakan suatu norma hukum yang diskriminasi bila dibandingkan dengan TNI, Polri, PNS maupun kepala daerah yang masih menjabat. Ketentuan ini telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusan No. 33/PUU-XIII/2015 yang dikabulkan seluruhnya, sehingga anggota di lembaga perwakilan (DPR, DPD & DPRD) mengundurkan diri apabila akan mencalonkan diri sebagai kepala atau wakil kepala daerah.

Dalam pertimbangan mahkamah dinyatakan:<sup>16</sup>

*Bahwa oleh karena pertimbangan perihal konstitusionalnya syarat pengunduran diri PNS, anggota TNI, anggota Polri, pejabat/pegawai BUMN/ BUMD yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf t dan huruf u UU No. 8 tahun 2015, berkait langsung dengan pertimbangan pertimbangan konstitusional-tidaknya syarat “memberitahukan pencalonannya sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, kepada pimpinan Dewan Perwakilan Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf s UU No. 8 tahun 2015. Jadi, Pasal 7 huruf s adalah inkonstitusional bersyarat (conditionally unconstitutional), diganti menjadi: “mengundurkan diri sejak calon ditetapkan memenuhi persyaratan oleh KPU/KIP sebagai calon Gubernur, calon Wakil Gubernur, calon Bupati, calon Wakil Bupati, calon Walikota dan calon Wakil Walikota bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah atau anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.*

Dalam praktik yang berjalan bahwa anggota dewan di lembaga perwakilan tersebut mencalonkan diri dalam pertarungan pilkada, namun masih saja melekat jabatannya sebagai anggota dewan atau anggota dewan yang sedang menjabat di alat kelengkapan. Apabila kalah dalam pertarungan pilkada, kembali ke jabatan semula sebagai anggota dewan. Status yang masih melekat sebagai anggota dewan akan mengganggu tugas-tugas dan fungsinya dalam hal legislasi, pengawasan dan penganggaran. Selain itu, menjadi tidak masalah apabila kalah dalam pertarungan, karena akan kembali ke jabatan anggota dewan, sehingga dinilai tidak memiliki konsistensi, pindah kamar & memanfaatkan momentum sesaat, tanpa memikirkan demokrasi substansial dan kesejahteraan masyarakat lokal.

## **6. Ketentuan mengenai persyaratan calon kepala daerah seorang mantan narapidana dinyatakan Konstitusional oleh Mahkamah Konstitusi**

UUD 1945 menganut paham kedaulatan rakyat Indonesia yang mencakup baik aspek demokrasi politik maupun aspek demokrasi ekonomi. Berdasarkan kedua doktrin demokrasi tersebut, sistem sosial di Indonesia dapat dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi yang seimbang, sehingga menumbuhkan kultur demokrasi sosial yang kokoh.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Lihat: Putusan Mahkamah Konstitusi No. 33/PUU-XIII/2015, h. 158.

<sup>17</sup> Dalam paham demokrasi sosial (*social democracy*), negara berfungsi sebagai alat kesejahteraan (*welfare state*), meskipun gelombang liberalisme

Melalui putusan Nomor 42/PUU-XIII/2015 yang salah satunya menguji Pasal 7 ayat (2) huruf g UU Nomor 8 tahun 2015 terkait dengan "tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana", menjadi terobosan baru dalam menata sistem demokrasi lokal yang substansial dan suatu langkah yang progresif dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat.<sup>18</sup>

Setelah revisi berdasarkan UU Nomor 10 tahun 2016 tentang Pilkada, norma hukum Pasal 7 ayat (2) UU 10/2016, berbunyi "Tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana".

Dari sudut pandang HAM nasional, hak konstitusional sebagai warga negara mantan narapidana tidak dapat dibedakan dengan hak konstitusional warga negara lainnya. Di dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 tentang hak konstitusional untuk memperoleh pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum yang dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Negara berkewajiban dalam melindungi (*to protect*), menghormati (*to respect*) dan memenuhi (*to fulfill*) hak-hak dasar tiap warga negara,<sup>19</sup> termasuk hak sipil dan politik. Dalam hal ini, harus dipenuhi pula hak-hak politik warga negara<sup>20</sup> yang kapasitasnya sebagai mantan narapidana oleh negara agar tercapainya keberlangsungan demokrasi lokal yang substantif.

Prinsip kedaulatan rakyat yang dilaksanakan menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar dapat diwujudkan dengan memberikan kesempatan yang sama kepada seluruh warga negara untuk dapat memilih dan dipilih secara demokratis.

---

dan kapitalisme terus berkembang dan memengaruhi hampir seluruh kehidupan manusia, namun juga terjadi penyesuaian dengan elemen-elemen konstruktif dari sosialisme dalam bentuk paham *market socialism*. Lihat: Jimly Asshiddiqe, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Ed.2, Cet.2, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, h. 134-135.

<sup>18</sup> Menurut J. Jacques Rousseau, sebagaimana yang dikutip oleh Jimly Ashiddiqe, konsep kedaulatan itu bersifat kerakyatan dan didasarkan pada kemauan umum (*volunte generale*) rakyat yang menjelma melalui perundang-undangan. Oleh sebab itu, menurutnya konsep kedaulatan mempunyai sifat-sifat: (1) kesatuan (*unite*), bersifat monistis; (2) bulat dan tidak terbagi (*indivisible*); (3) tidak dapat dialihkan (*inalienable*); dan (4) tidak dapat berubah (*imprescriptible*). Lihat: Jimly Asshiddiqe, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Ed. 1, Cet. 2, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, h. 104-105.

<sup>19</sup> Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, 1984, h. 45.

<sup>20</sup> Mantan Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi Janedjri M. Gaffar menyatakan bahwa HAM yang terkait dengan penyelenggaraan pemilu termasuk dalam kategori hak politik yang memiliki makna bahwa hak ini telah melekat dalam status sebagai warga negara. Oleh karena itu, kewajiban negara lebih kepada melindungi (*obligation to protect*) agar hak itu dapat dinikmati atau dijalankan. Lihat: Janedjri M. Gaffar, dalam "Peran Mahkamah Konstitusi dalam Perlindungan Hak Asasi Manusia terkait Penyelenggaraan Pemilu", *Jurnal Konstitusi*, Volume 10 Nomor 1, Maret 2013, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2013, h. 12.

Hal tersebut tentunya harus didukung dengan peraturan perundangan yang adil dan tidak diskriminatif dengan membedakan kedudukan setiap warga negara. Pilkada bukan hanya persoalan kekuasaan semata yang menjadi kewenangan pemerintah pusat untuk memilih kepala daerah di bawahnya, saat ini pemilihan kepala daerah dipilih oleh rakyat secara langsung sebagai bukti kedaulatan berada di tangan rakyat. Untuk itulah masyarakat, baik mantan narapidana maupun keluarga petahana harus diberikan pilihan secara adil dan tanpa diskriminasi. Masyarakat akan diberikan kesempatan pilihan sesuai dengan kehendaknya siapa yang cocok menjadi pemimpin di daerahnya. Demokrasi dengan keadilan yang substantif akan terwujud apabila negara memiliki konsistensi dan komitmen untuk menegakkan prinsip-prinsip HAM.

Norma hukum administrasi dengan syarat-syarat tertentu, dalam hal ini mantan narapidana tidak dibenarkan memuat pencabutan hak hukum seseorang yang telah selesai menjalani pidana. Pencabutan orang melakukan pelanggaran hukum pidana harus melalui putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, tidak boleh dengan norma.

Dalam pertimbangan mahkamah, ketika Pasal 7 huruf g UU Pilkada menentukan bahwa calon kepala daerah harus memenuhi persyaratan tidak pernah dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara maksimal lima tahun atau lebih, maka sama artinya seseorang yang pernah dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana 5 tahun atau lebih, dicabut haknya untuk dipilih dalam Pilkada. Hal ini sebangun dengan ketentuan Pasal 35 ayat (1) angka 3 KUHP bahwa terpidana dapat dicabut "hak memilih dan dipilih dalam pemilihan yang diadakan berdasarkan aturan-aturan umum". Perbedaannya adalah jika hak dipilih sebagai kepala daerah yang dicabut berdasarkan Pasal 7 huruf g UU Pilkada dilakukan oleh pembentuk undang-undang, sedangkan hak-hak dipilih yang dicabut dari terpidana berdasarkan Pasal 35 ayat (1) KUHP dilakukan dengan putusan hakim.<sup>21</sup>

Apabila undang-undang membatasi hak seorang mantan narapidana untuk tidak dapat mencalonkan dirinya menjadi kepala daerah, maka sama artinya dengan undang-undang telah memberikan hukuman tambahan kepada yang bersangkutan, sedangkan konstitusi melarang memberlakukan diskriminasi kepada seluruh warga masyarakatnya.

Dengan demikian, pencabutan hak pilih seseorang hanya dapat dilakukan dengan putusan hakim sebagai hukuman tambahan. Undang-undang tidak dapat

<sup>21</sup> Lihat: Putusan Mahkamah Konstitusi No. 42/PUU-XIII/2015, h. 68.

mencabut hak pilih seseorang, melainkan hanya memberi pembatasan-pembatasan yang tidak bertentangan dengan UUD 1945, yang dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 dinyatakan bahwa pembatasan dapat dilakukan dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. Akhirnya, MK memberikan putusan inkonstitusional beryarat (*conditionally unconstitutional*) dengan diganti norma “dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana”.

## **7. Ketentuan mengenai calon tunggal harus diatur apabila dilakukan revisi UU Pilkada ke depan**

Dalam praktik penyelenggaraan pilukada yang telah lalu memperlihatkan Pilukada di sejumlah daerah hanya terdapat satu pasangan calon, bukan karena tidak adanya orang-orang yang berminat menjadi kepala daerah, melainkan realitas politik seakan telah memastikan bahwa rakyat memberikan dukungan hanya pada satu pasang calon mengajukan diri, sehingga siapapun yang akan menghadapi pasangan calon tersebut bisa dipastikan akan kalah dalam memperebutkan suara pemilih.

Ketentuan mengenai calon tunggal atau perseorangan telah mendapatkan tempat setelah dilakukan revisi pasca pilkada serentak 2015, melalui UU No. 10 tahun 2016 tentang Pilkada. Ketentuan setelah revisi melalui UU No. 10 tahun 2016 tentang Pilkada, Pasal 41 berbunyi “Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur jika memenuhi syarat dukungan jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih dan termuat dalam daftar pemilih tetap pada pemilihan umum atau Pemilihan sebelumnya yang paling akhir di daerah bersangkutan”. Adapun mengenai ketentuan persyaratan tersebut diatur dalam huruf a sampai huruf e.

Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota jika memenuhi syarat dukungan jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih dan termuat dalam daftar pemilih tetap di daerah bersangkutan pada pemilihan umum atau Pemilihan sebelumnya yang paling akhir di daerah bersangkutan. Adapun mengenai ketentuan persyaratan tersebut diatur dalam huruf a sampai huruf e. Sedangkan Pasal 42 ayat (1) berbunyi “Pasangan Calon Gubernur dan Calon

Wakil Gubernur didaftarkan ke KPU Provinsi oleh Partai Politik, gabungan Partai Politik, atau perseorangan”. Kemudian pada ayat (2) berbunyi “Pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota didaftarkan ke KPU Kabupaten/Kota oleh Partai Politik, gabungan Partai Politik, atau perseorangan”.

Dengan demikian, untuk mengantisipasi hadirnya pasangan calon tunggal, maka dalam revisi UU Pilkada pembuat undang-undang perlu mengatur pasangan calon tunggal, agar terjaminnya kepastian hukum dan keberlangsungan dalam menyelenggarakan pesta demokrasi lokal tersebut. Dalam praktik selama ini, ketika KPU daerah hanya menerima satu pasangan calon yang mendaftar, langkah yang dilakukan adalah mengundur waktu pendaftaran pasangan calon dengan harapan akan hadir pasangan calon lagi. Di sisi lain, karena undang-undang menghendaki adanya dua atau lebih pasangan calon yang bersaing dalam pemilukada, maka yang terjadi kemudian adalah rekayasa politik dimana kekuatan-kekuatan politik yang ada berusaha mengajukan pasangan calon sebagai “boneka” inilah yang memungkinkan dilaksanakannya tahapan-tahapan pemilukada berikutnya.

Kekuatan-kekuatan politik yang memasang satu pasang calon lagi merupakan hasil kompromi atau konspirasi politik yang tidak sehat bagi perkembangan demokrasi. Oleh karena itu, dalam revisi UU Pilkada perlu ada pengaturan mengenai pasangan calon tunggal yang memang masyarakat lokal menghendaki satu pasang calon itu. Pasangan calon tunggal harus membuktikan dirinya apakah masyarakat daerah memilihnya atau tidak yang dilawankan dengan kotak kosong. Apabila kotak kosong mendapatkan suara lebih banyak daripada pasangan calon tunggal tersebut, maka pasangan calon kalah, tidak dapat maju lagi dan diselenggarakan pilkada lagi.

Pasangan calon tunggal merupakan salah satu bentuk permufakatan masyarakat lokal karena masih menghendaki untuk menjadi pemimpin daerah. Ketentuan mengenai jumlah pasangan calon saat ini sedang dilakukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi karena bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan: setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.

Pemilu dan Pilkada yang dilaksanakan di Indonesia tergolong unik apabila dilihat dari banyaknya pihak yang berkepentingan maupun tidak berkepentingan untuk melakukan *judicial review* tiap norma hukum yang ada di dalam UU paket pemilu ke Mahkamah Konstitusi. Pengujian undang-undang yang menjadi landasan KPU RI dan KPU Provinsi/KPU Kabupaten maupun KPU Kota untuk menyelenggarakan selalu mengalami perubahan norma, sistem ataupun pola sehingga berdampak pula kepada perubahan pengaturan yang menjadi dasar KPU untuk menyelenggarakan Pemilu dan Pilkada. Putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan dikabulkan sebagian atau seluruhnya atau bahkan ditolak, pasti memengaruhi aturan main dalam penyelenggaraan pemilu dan pilkada yang harus dihormati oleh semua stakeholders, baik penyelenggara pemilu dan pilkada maupun peserta pemilu dan pilkada, belum lagi waktu pelaksanaan pilkada sudah dekat, namun proses sidang di Mahkamah Konstitusi terus berlangsung.

Pada saat menerapkan hukum, sementara hukumnya sendiri kemungkinan berubah oleh karena makna suatu pasal atau ayat seringkali multitafsir atau tidak jelas memerlukan kejelasan tafsir sesuai dengan konstitusi. Tafsir konstitusionalitas ini seringkali dianggap mengambil kewenangan legislator (*positive legislator*) karena pendapat bahwa pembentukan undang-undang adalah hak mutlak legislator, sehingga Mahkamah Konstitusi sering disebut sebagai *negative legislator*, karena dalam putusannya telah menambah atau mengurangi norma baru dalam suatu pasal.

## KESIMPULAN

Penulis memberikan simpulan bahwa penyelenggaraan pemilu dan pilkada di Indonesia akan berjalan dengan baik dan menuju ke arah demokrasi yang substansial, apabila semua perangkat penyelenggara pemilu pusat maupun daerah, peserta pemilu, maupun masyarakat memiliki konsistensi terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk taat menjalankan putusan mahkamah konstitusi adalah bagian dari ketaatan warga negara terhadap UUD 1945. Selain itu, diperhatikan pula perangkat aturan yang menjadi payung hukum pelaksanaan, mekanisme dan prosedur yang rinci serta sanksi beserta penegakan hukum yang baik dari sisi kepastian hukum maupun dari sisi budaya hukum masyarakat. Aspek kepastian hukum dan aspek budaya hukum sangat penting dipenuhi agar tujuan pemilu dan pilkada dapat mencapai sasaran yang diidealkan.

Pembaharuan politik hukum pemilu dan pemilukada pasca Putusan Mahkamah Konstitusi dalam struktur ketatanegaraan Indonesia berimplikasi kepada perubahan sistem, mekanisme dan pola penyelenggara pemilu dan pemilukada maupun peserta pemilu dan pemilukada. Atas beberapa pengalaman empirik yang dipertunjukkan dalam penyelenggaraan pemilu dan pemilukada, masyarakat berpikir dinamis untuk menata dan memperbaiki sistem, serta memiliki kesadaran hak konstitusional yang dijamin oleh UUD 1945 atas hak-hak politiknya demi semangat membangun daerah melalui pemilihan kepala daerah untuk memilih figur yang diidealkan.

## SARAN

Adapun saran-saran yang dapat kami berikan kepada DPR, DPD, KPU, Panwaslu & Bawaslu, Mahkamah Konstitusi, Media Massa, Lembaga Survei & Kelompok Masyarakat Sipil serta Akademisi antara lain:

1. Dalam revisi UU Pilpres, UU Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD serta UU Pilkada, pembuat undang-undang memerhatikan dan wajib menjalankan isi putusan Mahkamah Konstitusi, sebagaimana diatur di dalam UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
2. Perlu dilakukan revisi atas UU No. 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden;
3. Perlu direvisi kembali UU No. 8 tahun 2015 setelah diselenggarakannya pilkada serentak pada Desember 2015 untuk dilakukan pembahasan kembali, antara lain pasal yang mengatur mengenai beban anggaran pilkada, kewenangan dan tanggung jawab akhir KPU dalam penyelenggaraan pilkada dan memperjelas badan peradilan khusus yang menangani sengketa pilkada, kami mengusulkan badan peradilan khusus yang menangani sengketa pilkada dibentuk di setiap ibukota provinsi yang bersifat *ad hoc, final and binding*, serta memiliki kekuatan eksekutorial bernama Pengadilan Penyelesaian Hasil Pemilukada dengan lima orang majelis hakim yang komposisinya berasal dari unsur bawaslu, bawasda/panwaslu kota/kabupaten (sesuai tingkat provinsi/kabupaten/kota), KPU Provinsi/KPU Kabupaten/KPU Kota (sesuai tingkat provinsi/kabupaten/kota), unsur Pemerintahan Daerah dan unsur masyarakat (NGO di bidang kepemiluan) di bawah naungan Kementerian Dalam Negeri. Apabila badan semi peradilan, putusannya dapat dibatalkan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara, ada upaya hukum banding, hingga kasasi MA. Pada akhirnya kembali

lagi MA yang menangani perkara hasil pilkada. Apabila langsung diserahkan ke PTUN, belum tentu jenis gugatannya bersifat keputusan administratif, namun ada jenis gugatan perdata bahkan pidana pilkada apabila setelah diperiksa ditemukan unsur perdata atau unsur pidana, selain itu, hakim PTUN belum memahami kerangka hukum pilkada secara utuh;

4. Dalam revisi UU No. 8 tahun 2015 perlu diatur mengenai pasangan calon tunggal dan dilawankan dengan kotak kosong;
5. KPU harus melakukan revisi daftar pemilih tetap dan mendeteksi status kependudukan setiap akan diselenggarakannya pemilu dan pilkada, termasuk warga negara yang tinggal di perbatasan negara;
6. Peran Panwaslu & Bawaslu dalam pemberian sanksi yang tegas bagi partai politik apabila diketahui meminta mahar politik dari calon atau bentuk-bentuk praktik pelanggaran lain;
7. Media massa dan lembaga survey harus menjaga independensinya;
8. Mengoptimalkan peran anggota Dewan Perwakilan Daerah dalam menyukseskan pilkada dan isu-isu di dalamnya;
9. Memperkuat peran putusan Mahkamah Konstitusi dalam melindungi hak politik terkait Penyelenggaraan Pemilu;
10. Masyarakat sipil, NGO, akademisi dan media sosial ikut menyuarakan untuk mendorong proses sosialisasi pilkada yang bebas dari praktik-praktik buruk (pelanggaran dalam pemilu & pilkada yang diatur dalam UU maupun peraturan KPU) dan konsolidasi demokrasi lokal.

## DAFTAR PUSTAKA

Asshiddiqie, Jimly, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Ed.2, Cet.2, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.

\_\_\_\_\_, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Ed. I, Cet. 2, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

HR., Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Cet. 7, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011.

Mahfud MD., Moh., *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Cet. 3, Ed. 1, Jakarta: Rajawali Pers, 2012.

Nasikun, *Sebuah Pendekatan untuk Mempelajari Sistem Sosial Indonesia*, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik UGM Yogyakarta, 1974.

Nusantara, Abdul Hakim Garuda, *Politik Hukum Indonesia*, Jakarta: Yayasan LBH Indonesia, 1988.

Rahardjo, Satjipto, *Hukum dan Perubahan Sosial, Suatu Tinjauan Teoritis serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia*, Cet. 3, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.

Soemantri, Sri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, 1984.

Suyanto, Djoko, "Evaluasi Pemilukada dari Perspektif Ketahanan Nasional", dalam *Demokrasi Lokal Evaluasi Pemilukada di Indonesia*, Cet. I, Jakarta: Konstitusi Press, 2012.

### **Jurnal**

Gaffar, Janedjri M., "Peran Mahkamah Konstitusi dalam Perlindungan Hak Asasi Manusia terkait Penyelenggaraan Pemilu", dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 10 Nomor 1, Maret 2013, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2013.

Soeroso, Fajar Laksono, "Linieritas Legislasi dan Ajudikasi Konstitusional dalam Penegakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Analisis terhadap Undang-Undang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota)", dalam *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 12 No. 2 – Juni 2015, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2015.