



SALINAN

## PUTUSAN

Nomor 100/PUU-XIII/2015

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA

### MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:



Nama : **Effendi Gazali, Ph.D., MPS ID, M.Si.**

Pekerjaan : Lektor Kepala/aktivis/seniman

Alamat : Jalan Pinang Ranti II Nomor 3, RT/RW 013/001, Kelurahan Pinang Ranti, Kecamatan Makasar, Kota Jakarta Timur, Provinsi DKI Jakarta

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa bertanggal 5 Agustus 2015 memberi kuasa kepada **AH. Wakil Kamal, S.H., M.H.**, yaitu advokat pada *Law Office AWK & Partners* yang beralamat di Menteng Square Tower A, Lt.3 #A.O-17, Jalan Matraman Nomor 30E, Jakarta Pusat, bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

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

[1.2] Membaca permohonan Pemohon;

Mendengar keterangan Pemohon;

Membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;

Mendengar dan membaca keterangan Pihak Terkait Komisi Pemilihan

Umum Republik Indonesia;

Memeriksa bukti-bukti Pemohon;

Membaca kesimpulan Pemohon.

## 2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 6 Agustus 2015 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 6 Agustus 2015 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 214/PAN.MK/2015 yang dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 100/PUU-XIII/2015 pada tanggal 12 Agustus 2015, yang selanjutnya diperbaiki dengan permohonan bertanggal 1 September 2015, menguraikan hal-hal sebagai berikut:

### A. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

1. Bahwa Pemohon memohon kepada Mahkamah untuk melakukan pengujian Pasal 49 ayat (8) dan ayat (9), Pasal 50 ayat (8) dan ayat (9), Pasal 51 ayat (2), Pasal 52 ayat (2) dan Pasal 54 ayat (4), ayat (5), ayat (6) 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 Nomor 57 Tahun 2015 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 5678) terhadap Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28I ayat (2), serta amat terkait dengan Pasal 1 ayat (1), Pasal 27 ayat (2), Pasal 28H ayat (1), Pasal 28C ayat (1) UUD 1945;
2. Ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK), menyebutkan bahwa salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah melakukan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945);
3. Bahwa berdasarkan Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) *juncto* Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyatakan bahwa secara hierarkis kedudukan UUD 1945 adalah lebih tinggi dari Undang-Undang, oleh karena itu setiap ketentuan Undang-Undang tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945

(*constitutie is de hoogste wet*). Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi;

4. Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka Pemohon berpendapat bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang memeriksa dan memutus permohonan pengujian Undang-Undang ini.

#### **B. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon**

1. Bahwa dalam permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima kedudukan hukum (*legal standing*)-nya selaku Pemohon di hadapan Mahkamah, maka berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK, menentukan bahwa "*Pemohon adalah pihak yang hak dan atau kewenangan konstitusionalnya, telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang*", yaitu :
  - a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
  - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
  - c. badan hukum publik atau privat; atau
  - d. lembaga negara.
2. Bahwa sejak Putusan Mahkamah Nomor 006/PUU-III/2005 hingga saat ini, telah menjadi pendirian Mahkamah bahwa untuk dapat dikatakan ada kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut:
  - a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
  - b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut, dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
  - c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;



- d. adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
  - e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional tersebut tidak akan atau tidak lagi terjadi.
3. Bahwa berdasarkan ketentuan hukum tersebut di atas, kedudukan hukum Pemohon dalam perkara *a quo*, dikualifikasikan sebagai perorangan warga negara Indonesia yang telah dirugikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dengan berlakunya ketentuan Pasal 49 ayat (8) dan (9), Pasal 50 ayat (8) dan ayat (9), Pasal 51 ayat (2), Pasal 52 ayat (2) dan Pasal 54 ayat (4), ayat (5), ayat (6) UU 8/2015;
  4. Bahwa latar belakang pendidikan Pemohon adalah sarjana (S-1) pada Departemen Ilmu Komunikasi, Fakultas Ilmu Sosial-Ilmu Politik Universitas Indonesia tahun 1990, dengan fokus penelitian skripsi pada Budaya Hubungan (Kehumasan) TVRI sebagai Televisi Publik. Melanjutkan studi pada Program Master Ilmu Komunikasi di fakultas Ilmu Sosial-Ilmu Politik Universitas Indonesia tahun 1996, dengan konsentrasi penelitian pada Budaya Televisi Indonesia Ditinjau dari Teori Interaksionisme Simbolik. Tahun 1998 mendapat Beasiswa Fulbright untuk studi dan riset di Cornell University, Ithaca, New York, USA. Menyelesaikan Master for Profesional Studies, International Development (2000), program yang memang didisain untuk akademisi berbasis NGO atau aktivis. Riset Masternya berjudul *"Improving Information Access in the Reform Era in Indonesia through Community-based Communication Centers (CCC)"*. Program Ph.D. diselesaikan di Radboud University, Nijmegen, The Netherlands (2004), dengan *International Dissertation Commiittee* bersama para guru besar dari Cornell University, University van Amsterdam, dan Leuven University. Riset disertasinya, yang kemudian diterbitkan menjadi buku oleh penerbit universitas (Radboud University Press, 2004) berjudul *"Communication of Politics and Politics of Communication in Indonesia: A Study on Media Performance, Responsibility and Accountability"*. Esensi pernyataan ini: Pemohon telah demikian lama dan konsisten melakukan penelitian ilmiah tentang Hak-Hak Publik/Warga Negara serta Interaksinya dalam Komunitas dan dengan Konstitusi untuk menjamin Hak-Hak

Komunikasi Politik sekaligus Politik Komunikasi Warga Negara. Dalam konteks Pemilihan Kepala Daerah Pemohon telah melakukan Penelitian Kualitatif sejak Pemilihan Kepala Daerah Pertama 1 Juni 2005.

5. Bahwa sejak 2001, Pemohon telah mengajar -utamanya- mata kuliah “Komunikasi Politik” di Program Pascasarjana Ilmu Komunikasi, Fakultas Ilmu Sosial-Ilmu Politik, Universitas Indonesia, serta telah membimbing dan menguji Skripsi, Tesis, dan Disertasi pada berbagai universitas di Indonesia;
6. Bahwa pada Reformasi 1998, Pemohon merupakan Ketua Aksi Forum Mahasiswa Pascasarjana Universitas Indonesia, dan kemudian menjadi Presidiumnya bersama tokoh-tokoh mahasiswa pada masa itu, di antaranya: Laode Ida, Fadjoel Rachman, dan lain-lain. Di Era Reformasi, Pemohon aktif di dalam berbagai Koalisi Masyarakat Sipil, seperti KOMPAK (Koalisi Masyarakat Sipil Anti Korupsi) bersama Lembaga Swadaya Masyarakat seperti ICW, Kontras, Migran Care, ANBTI, Maarif Institute, dan masih banyak lainnya; Pemohon juga masih terus aktif sebagai anggota Badan Pekerja Tokoh Lintas-Agama;
7. Pemohon sangat konsisten menulis di berbagai jurnal ilmiah serta publikasi wawancara atau tulisan lain, baik di dalam dan luar negeri, serta menjadi pembicara atau berdiskusi di berbagai seminar, yang menghendaki diperbaikinya praktek Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah yang tidak menjalankan amanat UUD 1945. Pemohon juga membuat berbagai acara televisi, hingga di tahun 2014 dan 2015 (seperti Program “Menjadi Indonesia” di Indosiar) dan juga berpartisipasi dalam berbagai acara televisi (seperti “Newsdotpol” di Inews), semuanya tentang Penegakan Konstitusi dalam hal tersebut.
8. Dari semua interaksi Pemohon 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: (a) 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; (b) Partai politik dan gabungan partai politik tidak mau mengusulkan pasangan calon semata karena merasa akan menghabiskan sumber daya, biaya, energi, waktu, dan sebagainya, secara sia-sia karena demikian kuatnya elektabilitas Petahana (yang umumnya disimpulkan dari temuan survei ataupun realitas media); (c) 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; (d) 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); e) 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; f) 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

2015 ini. 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). Esensi dari pernyataan ini: Pemohon melalui riset yang dilakukan bersama Yayasan Literasi Politik dan Media bernama "Yayasan Mazhab Salemba" (yang mendapat supervisi dari Asosiasi Pascasarjana Komunikasi Universitas Indonesia) secara umum sejak Pilkada Pertama berjalan 1 Juni 2005, 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.

9. Pemohon adalah warga negara Indonesia yang telah mengajukan dan memperjuangkan Pengujian Undang-Undang (*Judicial Review*) Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada 10 Januari 2013 (Nomor 14/PUU-XI/2013), yang dikabulkan sebagian oleh Mahkamah Konstitusi, dibacakan pada 23 Januari 2014, yang membuat Pemilihan Umum Presiden dan Pemilihan Umum Legislatif dilaksanakan secara serentak mulai tahun 2019. Dan secara faktual pada



hampir semua bagian dari Pengujian Undang-Undang tersebut, Pemohon mengajukan rumusan pemilihan daerah serentak dan pemilihan nasional serentak yang kemudian, pada tataran empirik, lahir menjadi beberapa Undang-Undang, utamanya Undang-Undang yang diuji ini.

10. Bahwa 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;
11. Bahwa 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.
12. Dan yang paling utama, serta jarang diperhatikan oleh pemangku kepentingan UU 8/2015 adalah bahwa Pasal 1 ayat (1) UUD1945 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. Contoh praktisnya: Pemerintahan saat ini yang dipimpin Presiden Joko Widodo sedang sangat ingin membangun infrastruktur secara merata di seluruh Indonesia, dengan kecepatan yang tinggi. Secara umum, seorang pelaksana tugas cenderung tidak dapat atau secara psikologis biasanya tidak mau mengambil keputusan strategis untuk pembangunan daerah sedemikian rupa. 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". Dan pada tahap



selanjutnya mengacu pada contoh praktis atau empirik di atas, maka ketidaksinambungan infrastruktur darat, laut, dan udara serta fasilitas umum di suatu daerah, akan mengakibatkan kerugian bukan hanya bagi rakyat atau warga negara di daerah tersebut, tetapi bagi seluruh kepentingan lalu-lalang dan terlayannya kebutuhan seluruh rakyat dan warga negara dari NKRI.

13. Bahwa uraian di atas membuktikan bahwa Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan pengujian Undang-Undang ini. Oleh karenanya, Pemohon memohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi, kiranya dalam putusannya nanti menyatakan bahwa Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam memohon pengujian Undang-Undang dalam perkara ini.

### C. Alasan-Alasan Permohonan

UU 8/2015 dalam pasal-pasal berikut menyatakan:

- 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)*

*pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur dengan Keputusan KPU Provinsi.*

- *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 Walikota dan Calon Wakil Walikota dengan Keputusan KPU Kabupaten/Kota.*
- *Pasal 54 ayat (4): Dalam hal pasangan berhalangan tetap sejak penetapan pasangan calon sampai pada saat dimulainya hari Kampanye sehingga jumlah pasangan calon kurang dari 2 (dua) orang, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota membuka kembali pendaftaran pengajuan pasangan calon paling lama 7 (tujuh) hari.*
- *Pasal 54 ayat (5): Dalam hal pasangan calon berhalangan tetap pada saat dimulainya Kampanye sampai hari pemungutan suara dan terdapat 2 (dua) pasangan calon atau lebih, tahapan pelaksanaan Pemilihan dilanjutkan dan pasangan calon yang berhalangan tetap tidak dapat diganti serta dinyatakan gugur.*
- *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.*

Pasal-pasal dan ayat-ayat UU 8/2015 ini kemudian diturunkan menjadi (sebagai bagian “Mengingat”) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12/2015, yang antara lain berisi:

- *Pasal 89 ayat (1): Dalam hal sampai dengan akhir masa pendaftaran Pasangan Calon hanya terdapat 1 (satu) Pasangan Calon atau tidak ada Pasangan Calon yang mendaftar, KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota memperpanjang masa pendaftaran Pasangan Calon paling lama 3 (tiga) hari.*
- *Pasal 89 ayat (4): Dalam hal sampai dengan berakhirnya perpanjangan 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.*

- *Pasal 89 A ayat (1): Dalam hal berdasarkan hasil penelitian perbaikan persyaratan pencalonan dan persyaratan calon tidak ada atau hanya 1 (satu) Pasangan Calon yang memenuhi persyaratan, KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota membuka kembali pendaftaran Pasangan Calon paling lama 3 (tiga) hari.*
- *Pasal 89 A ayat (3): 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.*
- *Pasal 91 ayat (1): Dalam hal pembatalan Pasangan Calon sebagai peserta Pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 88 ayat (1) mengakibatkan jumlah Pasangan Calon kurang dari 2 (dua) pasangan, KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota menunda pelaksanaan penetapan Pasangan Calon peserta Pemilihan.*

Akibat dari pasal-pasal dan ayat-ayat UU 8/2015 yang diuji ini maka, warga negara serta Pemohon sudah akan dan berpotensi kehilangan Hak Konstitusionalnya sebagai berikut:

- *Pasal 28D ayat (1) UUD 1945: Setiap Orang berhak atas pengakuan, Jaminan, Perlindungan, dan Kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Sejalan dengan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945: Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu. Warga negara yang tinggal di daerah yang pemilihan kepala daerahnya hanya memiliki satu pasangan calon terdaftar di KPUD, jelas tidak mendapat pengakuan, jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang 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*

terdaftar di KPUD jelas mengalami perlakuan diskriminatif dibandingkan warga negara yang 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 ketidaksinambungan 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: Pasal 27 ayat (2) UUD 1945: *Tiap-tiap warga negara berhak atas*



*pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan; 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; 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.*

Sebagai contoh, dalam bahasa langsung warga daerah yang mengalami hal tersebut di atas, terdapat kutipan Ryzkian Ariandi (24), tenaga pengajar Rumah Bahasa, lembaga kursus bahasa asing gratis milik Pemkot Surabaya (*Kompas*, 31 Agustus 2015, halaman 16): “Kalau pilkada tak jelas, kami juga resah, apalagi kalau akhirnya sampai ditunda gara-gara persoalan yang tidak penting. Surabaya akan dipimpin orang lain yang kami tidak kenal.”

Masih dari kutipan yang sama, Ryzkian 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, kata Ryzkian, 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. *Kompas*, pada edisi dan halaman yang sama, juga mengutip M. Irfan, tukang becak, yang mengatakan bahwa rakyat kecil hanya ingin memilih pemimpin dan berharap pemimpin itu bisa membawa kotanya lebih maju. “Saya tiak mau tahu soal ontran-ontran (gonjang-ganjing) yang terjadi,” katanya.

- 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

dalam proses pemilihan kepala daerah), tidak hanya merugikan warga negara di daerah tersebut namun sebenarnya juga seluruh warga negara Indonesia, yang amat berpotensi terlibat dengan hasil-hasil pembangunan di seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia, misalnya hasil pembangunan dalam bentuk infrastruktur darat, laut, udara, fasilitas umum, dan sebagainya. Dengan demikian Pengujian UU 8/2015 terhadap UUD 1945 ini juga menjamin agar tidak terjadi kerugian warga negara sebagai bangsa, dan bukan hanya kerugian warga negara di daerah tertentu yang Pemilihan Kepala Daerahnya tertunda atau tidak mengalami kepastian hukum atau terdiskriminasi; hal ini sejalan dengan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan: *Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.*

#### **D. Implikasi Empirik dan Perbandingan Permohonan**

Kami menyadari bahwa Mahkamah Konstitusi bukanlah berposisi sebagai *positive drafter*. Demikian pula, masalah pemilihan kepala daerah serentak dalam jumlah hingga 269 daerah merupakan pengalaman pertama Indonesia. Sehingga persoalan Pasangan Calon Tunggal bukanlah satu-satunya persoalan yang muncul, serta secara umum terkait dengan berbagai hal atau fenomena lain. Misalnya fenomena bagaimana seharusnya partai politik mempersiapkan pasangan calon kepala daerah melalui tahapan rekrutmen dan pengkaderan yang berlangsung konsisten dan sinambung sebagai lawan dari perekrutan yang instan, serta ditengarai banyak menggunakan pendekatan transaksional. Juga fenomena Konflik Kepengurusan yang melanda partai politik sehingga diperlukan sampai empat tingkatan persetujuan atau rekomendasi (dua di DPP partai politik dan dua di DPD atau DPW partai politik) untuk dapat mendukung Pasangan Calon. Juga seperti telah disebut sebelumnya mengenai begitu beratnya dan semakin diperberat syarat untuk mengumpulkan dukungan sebagai pasangan calon perseorangan. Telah pula diperlihatkan di atas, bagaimana karena keharusan terdapatnya “sedikitnya dua Pasangan Calon”, maka terlihatlah fenomena penciptaan Calon Boneka.

Akhirnya diteliti semakin dalam, kita akan sampai pada kerugian potensial dalam konteks Kepemimpinan Nasional, manakala pasangan calon yang telah terbukti berhasil memerintah dengan baik (Petahana) di daerah, akhirnya



harus “dikandangan” sekian lama dan dipisahkan dari rakyat atau warga daerahnya. Pasangan Calon ini diasumsikan secara ilmiah makin lama akan makin kehilangan elektabilitas. Dan tentu saja hal ini, lepas dari aroma persaingan yang tidak sehat, akan membuat kerugian bangsa ini karena kepemimpinan daerah yang berhasil akan terhadang (atau “dikandangan”) dan tidak dapat maju menjadi bagian dari kepemimpinan nasional.

Untuk mengatasi persoalan ini, di tanah air secara empirik telah muncul beberapa usulan. Di antaranya, memperendah syarat (*threshold*) pengajuan pasangan calon dari partai politik atau gabungan partai politik, misal hanya 10 % dari jumlah kursi DPRD. Ada juga yang mengusulkan sekaligus dengan menetapkan batas atas pengajuan pasangan calon dari partai politik atau gabungan partai politik, misal maksimal pasangan calon hanya boleh diusung dan didukung oleh 40 % jumlah kursi DPRD.

Sebagai perbandingan, di beberapa negara, jika terdapat calon atau pasangan calon tunggal (walau konteksnya bisa juga Pemilu Legislatif memilih DPR & Senat serta juga Pemilu Presiden dan seterusnya), maka Pemilihan tidak dilangsungkan dan calon tunggal dinyatakan menang secara aklamasi. Contoh-contohnya antara lain sebagai berikut: di Amerika Serikat dalam Pemilu 2014, 32 kursi kongres terpilih tanpa saingan; di Inggris 3 % dari anggota legislatif terpilih tanpa saingan; di Singapura sejumlah daerah pemilihan parlemen memiliki calon tunggal; juga di Kanada & Skotlandia dalam Pemilihan Parlemen/Legislatif; di Irlandia terjadi Pemilihan Presiden dengan calon tunggal pada tahun 1938, 1952, 1974, 1976, 1983, 2004; di Islandia Pemilihan Presiden dengan calon tunggal terlaksana pada 1992 & 2000; di Singapura Pemilu Presiden dengan calon tunggal terjadi tahun 1999 & 2005).

Di negara lain, pemilihan tetap dilangsungkan dan Pemilih dihadapkan pada pilihan: kolom (kotak) calon tunggal dan kolom (kotak) kosong pada kertas suara; terdapat juga variasi bahwa pemilih boleh menuliskan nama calon yang mereka ingin pilih (contoh: beberapa pemilihan tingkat daerah di Amerika, dan juga Pemilu Presiden di Yaman 2012); sebagian besar data ini dikumpulkan oleh rekan-rekan Perludem dan aktivis pemerhati Pemilu serta Pemohon.

Bersama atau lepas dari komparasi dengan pengalaman negara lain, Pemohon merasa perlu memohon kepada Mahkamah Konstitusi untuk melahirkan model Indonesia (tentu saja yang sesuai dengan UUD 1945 dan)

yang akan bersifat sinambung ke masa depan, menjamin hak memilih warga negara, menjamin tidak terjadinya diskriminasi, membuang ketidakpastian, menjamin daerah dipimpin oleh pemimpin yang dipilih rakyat (bukan pelaksana tugas), yang kemudian melanjutkan pembangunan yang berkesinambungan.

Karena permohonan Pemohon berbasis pada hak memilih warga negara (juga bukan berbasis hak pasangan calon untuk dipilih), maka yang paling utama adalah menjamin pelaksanaan hak memilih warga negara tersebut. Namun substansi ini harus dibuat komprehensif dan seutuhnya. Pemohon telah mendengar pula permohonan Pengujian Undang-Undang ke Mahkamah Konstitusi yang meminta agar juga terdapat jalan keluar pasangan calon tunggal berhadapan dengan kotak kosong secara fisik ataupun kotak kosong pada kertas suara, namun apapun hasil pemungutan dan penghitungan suara, maka pasangan calon tunggal akan dinyatakan sebagai calon terpilih. Pemohon menolak pendekatan seperti tersebut karena hal itu bukanlah merupakan pelaksanaan hak memilih warga negara yang komprehensif dan seutuhnya. Membuat pasangan calon tunggal berhadapan dengan kotak kosong pada kertas suara, lalu akan menetapkan pasangan calon tunggal sebagai pasangan terpilih apapun hasil pemungutan dan penghitungan suara, jelas membuat pelaksanaan hak memilih warga negara hanya sebagai upacara atau sekadar seremoni! Bahkan pendekatan ini cenderung mempermainkan Hak Memilih Rakyat!

Pemohon akan menyatakan pada petitum bahwa seluruh frasa pada pasal-pasal dan ayat-ayat UU 8/2015 yang diuji yang bermakna “setidaknya dua pasangan calon” atau “paling sedikit dua pasangan calon” dapat diterima dalam bentuk atau pengertian: pasangan calon tunggal dengan pasangan calon kotak kosong yang ditampilkan pada kertas suara (Pemohon mengusulkan sebutan “Pasangan Calon Kotak Kosong” ini dibakukan). Dengan demikian seluruh tahapan pemilihan kepala daerah tetap dapat dilanjutkan. Jika pada hari pemungutan dan penghitungan suara ternyata pasangan calon tunggal menang terhadap pasangan calon kotak kosong, maka pasangan calon tunggal akan ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih; sebaliknya apabila pasangan calon tunggal kalah terhadap pasangan calon kotak kosong maka pemilihan kepala daerah diulang atau ditunda sampai pada pemilihan serentak selanjutnya.





Secara empirik, hal ini akan menjadi model Indonesia yang sejalan dengan UUD 1945, sekaligus akan memperlihatkan pelaksanaan dan jaminan hak memilih warga negara seutuhnya yang meliputi tiga hal.

1. Jika sebagian besar rakyat memang mengenal, menyukai pasangan calon tunggal, dan mengakui atau telah merasakan Visi, Misi, serta Program mereka, maka rakyat akan memilih pasangan calon tunggal.
2. Jika ternyata sebagian besar rakyat tidak memenangkan pasangan calon tunggal terhadap pasangan calon kotak kosong, maka hal itu dapat berarti sesungguhnya sebagian besar rakyat tidak mengenal, tidak menyukai pasangan calon tunggal, dan tidak mengakui atau belum merasakan Visi, Misi, serta Program Pasangan Calon Tunggal. Hal itu sekaligus dapat berarti bahwa selama ini popularitas maupun keunggulan pasangan calon tunggal hanyalah sekadar hasil pencitraan media atau pencitraan survei; atau bahkan juga karena rakyat merasa tertekan oleh sesuatu dan lain hal serta takut menyatakan pendapat apa adanya dalam pernyataan atau survei depan publik.
3. Apapun hasil yang akan terjadi, itu merupakan hasil pelaksanaan Hak Memilih dari Rakyat. Artinya, walaupun pasangan calon tunggal kalah terhadap pasangan calon kotak kosong, itu karena rakyat telah melaksanakan hak memilihnya, dan dengan sadar (karena tahu akibatnya)

meminta pemilihan kepala daerahnya diulang atau ditunda ke pemilihan serentak selanjutnya.

4. Tentu saja sebagian besar masalah akan selesai secara alamiah ketika bangsa kita dapat menuju konstelasi peraturan perundangan dan empirik dari pemilihan umum nasional serentak serta pemilihan daerah serentak, dimana setiap partai politik peserta Pemilu secara umum dapat mengajukan pasangan calonnya.

Dalam konteks yang kurang lebih sama, kita mungkin pula harus membayangkan bagaimana sekiranya terjadi pemilihan presiden dengan pasangan calon tunggal. Tentu saja paradigma seperti di atas layak pula mulai dipikirkan bersama dengan pendekatan lain untuk mengantisipasi kemungkinan tersebut.

#### **Permohonan Pemeriksaan Prioritas**

Mengingat tahapan pemilihan kepala daerah serentak 9 Desember 2015 sudah berjalan, dan sementara ini Undang-Undang yang diuji telah pula menimbulkan kegelisahan dan ketidakpastian secara nasional, maka Pemohon memohon agar kiranya Mahkamah Konstitusi memberikan prioritas, serta berkenan memeriksa, memutus dan mengadili perkara ini dalam waktu yang tidak terlalu lama agar pelaksanaan pemilihan kepala daerah dimaksud segera mendapat kepastian hukum dan terlaksana tanpa merugikan hak konstitusional warga negara dan Bangsa Indonesia.

#### **E. Petitum**

Bahwa berdasarkan alasan-alasan hukum yang telah diuraikan tersebut di atas, maka Pemohon meminta agar Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dapat mengabulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan yang dimohonkan Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 49 ayat (8) dan ayat (9), Pasal 50 ayat (8) dan ayat (9), Pasal 51 ayat (2), Pasal 52 ayat (2) dan Pasal 54 ayat (4), ayat (5), ayat (6) UU 8/2015 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; atau dinyatakan merupakan pasal dan ayat konstitusional bersyarat sejauh seluruh frasa yang bermakna “setidaknya dua pasangan calon” atau “paling sedikit dua pasangan calon” dapat diterima dalam bentuk atau pengertian: Pasangan Calon Tunggal dengan Pasangan Calon Kotak Kosong yang ditampilkan pada kertas



suara. Dengan demikian seluruh tahapan Pemilihan Kepala Daerah tetap dapat dilanjutkan. Jika pada hari pemungutan dan penghitungan suara ternyata Pasangan Calon Tunggal menang terhadap Pasangan Calon Kotak Kosong, maka Pasangan Calon Tunggal akan ditetapkan sebagai Pasangan Calon Terpilih; sebaliknya apabila Pasangan Calon Tunggal kalah terhadap Pasangan Calon Kotak Kosong maka Pemilihan Kepala Daerah diulang atau ditunda sampai pada pemilihan selanjutnya.

3. Menyatakan Pasal 49 ayat (8) dan ayat (9), Pasal 50 ayat (8) dan ayat (9), Pasal 51 ayat (2), Pasal 52 ayat (2) dan Pasal 54 ayat (4), ayat (5), ayat (6) UU 8/2015 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; Atau dinyatakan merupakan pasal dan ayat konstitusional bersyarat sejauh seluruh frasa yang bermakna “setidaknya dua pasangan calon” atau “paling sedikit dua pasangan calon” dapat diterima dalam bentuk atau pengertian: pasangan calon tunggal dengan pasangan calon kotak kosong yang ditampilkan pada kertas suara. Dengan demikian seluruh tahapan pemilihan kepala daerah tetap dapat dilanjutkan. jika pada hari pemungutan dan penghitungan suara ternyata pasangan calon tunggal menang terhadap pasangan calon kotak kosong, maka pasangan calon tunggal akan ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih; sebaliknya apabila pasangan calon tunggal kalah terhadap pasangan calon kotak kosong maka pemilihan kepala daerah diulang atau ditunda sampai pada pemilihan serentak selanjutnya.

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

Demikian permohonan pengujian (*judicial review*) ini kami sampaikan, apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat lain mohon putusan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-3, sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang;

2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Bukti P-3 : Fotokopi KTP Pemohon atas nama Effendi Gazali, Ph.D., MPS ID, M.Si.

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon tersebut, DPR menyampaikan keterangan tertulis tanpa tanggal, bulan September 2015 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 18 September 2015 yang mengemukakan sebagai berikut:

#### **A. KETENTUAN UU PILKADA YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN TERHADAP UUD 1945**

Para Pemohon dalam permohonan *a quo* mengajukan pengujian atas Pasal 51 ayat (2), Pasal 52 ayat (2), Pasal 121 ayat (1) dan Pasal 122 ayat (1) UU Pilkada yang berbunyi sebagai berikut:

##### **1. Pasal 51 ayat (2)**

*“(2) Berdasarkan Berita Acara Penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KPU Provinsi menetapkan paling sedikit 2 (dua) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur dengan Keputusan KPU Provinsi. “*

##### **2. Pasal 52 ayat (2)**

*“(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 Walikota dan Calon Wakil Walikota dengan Keputusan KPU Kabupaten/Kota.”*

##### **3. Pasal 121 ayat (1) UU 1/2015**

*“(1) Dalam hal di suatu wilayah Pemilihan terjadi bencana alam, kerusuhan, gangguan keamanan, dan/atau gangguan lainnya yang mengakibatkan terganggunya seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilihan maka dilakukan Pemilihan susulan.”*

##### **4. Pasal 122 ayat (1) UU 8/2015**

*“(1) Pemilihan lanjutan dan Pemilihan susulan dilaksanakan setelah penetapan penundaan pelaksanaan Pemilihan diterbitkan.”*



terhadap ketentuan Pasal 18 ayat (4), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

**1. Pasal 18 ayat (4)**

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

**2. 2. Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3)**

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

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

**B. HAK DAN/ATAU KEWENANGAN KONSTITUSIONAL YANG DIANGGAP PEMOHON TELAH DIRUGIKAN OLEH BERLAKUNYA UU PILKADA**

Para Pemohon dalam permohonan *a quo* mengemukakan bahwa hak konstitusionalnya telah dirugikan dan dilanggar atau setidaknya potensial yang menurut penalaran wajar dapat dipastikan terjadi kerugian oleh berlakunya UU Pilkada yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa ketentuan Pasal 51 ayat (2), Pasal 52 ayat (2) UU 8/2015 terutama frasa “paling sedikit” bertentangan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 karena seharusnya ukuran demokrasi dalam konstitusi itu tidak tergantung dengan jumlah calon karena substansi demokrasi itu adalah pada proses penyaluran hak politik warga negara dan bukan pada jumlah peserta pemilihannya;
2. Bahwa pengertian “gangguan lainnya” dalam Pasal 121 ayat (1) UU 1/2015 tidak boleh diartikan selain daripada keadaan yang sudah diatur dalam Pasal 122 ayat (1) UU 8/2015. Tidak tepat jika penundaan penyelenggaraan pemilihan disebabkan “gangguan lainnya” itu dengan alasan peserta pemilihan kurang dari 2 (dua) pasangan calon, sementara substansi aturan dalam proses pendaftaran calon peserta pemilihan sesuai UU 8/2015 tegas hanya mengatur tentang penundaan waktu pendaftaran pasangan calon bukan penundaan penyelenggaraan pemilihan secara keseluruhan dan anggotanya sebab jika penundaan penyelenggaraan itu terjadi maka jelas sekali penerapan aturan itu berpotensi menimbulkan kerugian yang akan dialami oleh partai politik.

3. Bahwa penundaan yang akan dilakukan oleh penyelenggara pemilihan yaitu KPU berdasarkan peraturannya untuk melaksanakan “Pemilihan Susulan dan Pemilihan Lanjutan” pasti akan merugikan partai politik dan anggotanya karena selama ini telah mempersiapkan kader terbaiknya sebagai pasangan calon gubernur, bupati dan walikota dengan proses sistem rekrutmen internal partai, yang mana dalam proses itu sangat membutuhkan pengorbanan pikiran, tenaga dan biaya yang tidak sedikit;
4. Bahwa kerugian konstitusional yang dialami para Pemohon adalah ketika Pasal 51 ayat (2), Pasal 52 ayat (2), dan Pasal 122 ayat (1) UU 8/2015, serta Pasal 121 ayat (1) UU 1/2015, sepanjang penerapannya digunakan sebagai alasan menunda pelaksanaan pemilihan hanya karena peserta pemilihan 1 (satu) pasangan calon;

### C. KETERANGAN DPR RI

Terhadap dalil para Pemohon sebagaimana diuraikan dalam Permohonan *a quo*, DPR menyampaikan keterangan sebagai berikut:

#### 1. Kedudukan hukum (*legal standing*) Para Pemohon

Terhadap dalil para Pemohon sebagaimana diuraikan dalam permohonan *a quo*, DPR dalam penyampaian pandangannya terlebih dahulu menguraikan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) dapat dijelaskan sebagai berikut. Kualifikasi yang harus dipenuhi oleh para Pemohon sebagai pihak telah diatur dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa para Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara.

Hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dimaksud ketentuan Pasal 51 ayat (1) tersebut, dipertegas penjelasannya bahwa “yang dimaksud dengan hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Ketentuan Penjelasan Pasal 51 ayat (1) ini



menegaskan bahwa hak-hak yang secara eksplisit diatur di dalam UUD Tahun 1945 saja yang termasuk “hak konstitusional”.

Oleh karena itu menurut Undang-Undang Mahkamah Konstitusi agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Para Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. Kualifikasinya sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
- b. Hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Penjelasan Pasal 51 ayat (1) dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang *a quo*.

Mengenai parameter kerugian konstitusional, Mahkamah Konstitusi telah memberikan pengertian dan batasan tentang kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu undang-undang harus memenuhi 5 (lima) syarat (vide Putusan Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan perkara Nomor 011/PUU-V/2007) yaitu sebagai berikut:

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

Apabila kelima syarat tadi tidak terpenuhi oleh para Pemohon dalam perkara pengujian Undang-Undang *a quo*, maka para Pemohon tidak memiliki kualifikasi kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai pihak para Pemohon.

Berdasarkan permohonan *a quo* diketahui bahwa Para Pemohon adalah warga kota Surabaya yang menginginkan pelaksanaan Pilkada serentak di Kota

Surabaya berjalan sesuai jadwal yaitu tanggal 9 Desember 2015, karena pelaksanaan Pilkada di Kota Surabaya berpotensi gagal hingga saat ini hanya memiliki 1 (satu) pasangan calon saja yakni dari pasangan calon Petahana (Ir. Tririsma Harini dan Ir. Whisnu Sakti Buana). Oleh karena itu Para Pemohon merasa hak konstitusionalnya telah dirugikan dan dilanggar oleh keberlakuan Pasal I angka 30 tentang Perubahan Pasal 49 ayat (9), Pasal I angka 31 tentang Perubahan Pasal 50 ayat (9), Pasal I angka 32 tentang Perubahan Pasal 51 ayat (2), Pasal I angka 33 tentang Perubahan Pasal 52 ayat (2), Pasal I angka 35 tentang Perubahan Pasal 54 ayat (4) dan ayat (6) UU Pilkada. Alasan tersebut diatas adalah dasar yang digunakan oleh para Pemohon sebagai *legal standing* untuk mengajukan uji materi atas keberlakuan pasal-pasal *a quo*.

Menanggapi permohonan para Pemohon, DPR berpandangan bahwa para Pemohon harus dapat membuktikan terlebih dahulu apakah benar para Pemohon sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan atas berlakunya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji, khususnya dalam mengkonstruksikan adanya kerugian terhadap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagai dampak dari diberlakukannya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji;

Bahwa terhadap hal-hal tersebut DPR perlu mempertanyakan kepentingan Pemohon I dan Pemohon II apakah sudah tepat sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya ketentuan pasal-pasal *a quo*. Juga apakah terdapat kerugian konstitusional Para Pemohon yang bersifat spesifik dan aktual atau setidaknya potensial menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi, dan apakah hubungan sebab akibat antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji. Oleh karenanya, DPR melalui Majelis memohon kiranya para Pemohon dapat membuktikan terlebih dahulu apakah benar sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang dirugikan atas berlakunya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji tersebut;

Namun demikian DPR menyerahkan sepenuhnya kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilainya apakah Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak, sebagaimana ditentukan oleh Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang



Mahkamah Konstitusi maupun berdasarkan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu.

## **2. Pengujian atas UU Pilkada**

- a. Bahwa para Pemohon dalam perkara *a quo* selain memohonkan dalam pokok permohonan juga memohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk berkenan memberikan putusan dalam tindakan pendahuluan yakni sebagai berikut *“Memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) selaku penyelenggara pemilihan untuk mencabut penundaan pemilihan dan tetap melanjutkan tahapan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara serentak pada bulan Desember 2015”*.

Terhadap permintaan para Pemohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk berkenan memberikan putusan dalam tindakan pendahuluan tersebut adalah tidak tepat.

Tidak tepatnya para Pemohon untuk memohonkan dalam tindakan pendahuluan sama halnya dengan permintaan “Provisi” yang diajukan oleh para Pemohon. Hal ini dikarenakan dalam Mahkamah Konstitusi tidak mengenal permohonan provisi dalam pengujian undang-undang. Dalam setiap pengujian Undang-Undang, maka Undang-Undang yang diuji tersebut tetap berlaku sebelum dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945. Permohonan provisi dikenal dalam sengketa kewenangan lembaga negara yang diatur dalam Pasal 63 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Dalam Pasal 63 dinyatakan bahwa “Mahkamah Konstitusi dapat mengeluarkan penetapan yang memerintahkan pada pemohon dan/atau termohon untuk menghentikan sementara pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi”. Sehingga adalah tidak tepat dan tidak berlandaskan para Pemohon memohonkan “Putusan Dalam Tindakan Pendahuluan” atau “Provisi” kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk memerintahkan Memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) selaku penyelenggara pemilihan untuk mencabut penundaan pemilihan dan tetap melanjutkan tahapan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara serentak pada bulan Desember 2015.

- b. Pasal 121 ayat (1) dan Pasal 122 ayat (1) adalah pasal-pasal yang tidak mengalami perubahan dalam UU Pilkada, sehingga masih tetap berlaku sesuai bunyi aslinya dalam UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan

Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi UU. Sedangkan, Pasal I angka 32 tentang Perubahan Pasal 51 ayat (2) dan Pasal I angka 33 tentang Perubahan Pasal 52 ayat (2) yang juga diujikan oleh para Pemohon adalah pasal yang merupakan hasil perubahan dari UU aslinya yakni UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi UU Perubahan dari masing-masing ayat dalam Pasal I angka 32 tentang Perubahan Pasal 51 ayat (2) dan Pasal I angka 33 tentang Perubahan Pasal 52 ayat (2) dapat dijabarkan sebagai berikut:

No.	Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015	Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015
1.	<b>Pasal 51 ayat (2):</b> "Berdasarkan Berita Acara Penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KPU Provinsi menetapkan paling sedikit 2 (dua) Calon Gubernur dengan Keputusan KPU Provinsi."	<b>Pasal 51 ayat (2):</b> "Berdasarkan Berita Acara Penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KPU Provinsi menetapkan paling sedikit 2 (dua) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur dengan Keputusan KPU Provinsi".
2.	<b>Pasal 52 ayat (2):</b> "Berdasarkan Berita Acara Penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KPU Kabupaten/Kota menetapkan paling sedikit 2 (dua) Calon Bupati dan Calon Walikota dengan Keputusan KPU Kabupaten/Kota."	<b>Pasal 52 ayat (2):</b> "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 Walikota dan Calon Wakil Walikota dengan Keputusan KPU Kabupaten/Kota."

Adapun perubahan pada ayat dalam Pasal I angka 32 tentang Perubahan Pasal 51 ayat (2) dan Pasal I angka 33 tentang Perubahan Pasal 52 ayat (2) adalah dalam hal implementasi dari prinsip pemilihan secara berpasangan, dari yang sebelumnya dalam Undang-Undang aslinya dilakukan pemilihan hanya tunggal memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota saja.



- c. Kebijakan pemilihan berpasangan tersebut tidaklah bertentangan dengan konstitusi, terutama dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Justru perubahan yang ada pada pasal-pasal *a quo* dalam UU Nomor 8 Tahun 2015 adalah perubahan yang memperbaiki sejumlah ketentuan dalam UU Nomor 1 Tahun 2015 yang masih memiliki sejumlah kekurangan karena merupakan hasil dari Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 yang merupakan hak prerogatif dari Presiden.
- d. Dalam UU Nomor 1 Tahun 2015 memang diatur hanya dilakukan Pilkada untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota saja tanpa wakil. Untuk pengisian posisi Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota oleh Gubernur, Bupati, dan Walikota setelah terpilih nantinya. Pemilihan kepala daerah secara tunggal semacam ini sebenarnya adalah pemilihan yang serupa diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Adapun UU Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota berlaku hanya kurang lebih sebulan sebelum dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang kemudian diundangkan menjadi UU Nomor 1 Tahun 2015 pada tanggal 2 Februari 2015. Hal yang menjadi persoalan dalam arah kebijakan pemilihan tunggal untuk kepala daerahnya saja adalah ketika Gubernur, Bupati, dan Walikota berhalangan tetap maka Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota menggantikan posisinya, hal ini menjadi tidak sejalan dengan semangat Pilkada melalui pemilihan langsung.
- e. Ketika Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dimaknai oleh sebagian besar rakyat Indonesia harus melalui mekanisme pemilihan secara langsung (selayaknya Pemilu) sebagai mekanisme yang paling tepat untuk memaknai frasa “dipilih secara demokratis”, maka selaras dengan hal tersebut adalah tidak tepat jika konsep yang dianut adalah konsep pemilihan kepala daerah secara tunggal. Hal ini dikarenakan rakyat dalam Pilkada hanya memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota, lalu wakilnya dipilih selanjutnya oleh Gubernur, Bupati, dan Walikota terpilih. Apabila Gubernur, Bupati, dan Walikota berhalangan tetap maka Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota menggantikan posisinya,

sedangkan Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota tersebut bukanlah pilihan rakyat. Metode pemilihan tunggal (dalam Undang-Undang aslinya/UU Nomor 1 Tahun 2015) inilah yang menjadi tidak sejalan jika dipadukan dengan metode Pilkada secara langsung. Metode pemilihan tunggal ini cocok dengan UU Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur pemilihan melalui mekanisme perwakilan.

- f. Dalam UU Nomor 22 Tahun 2014, pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilakukan secara internal oleh DPRD di wilayah masing-masing dengan Panitia Pemilihan (Panlih) sebagai penyelenggaranya. Panlih itupun diisi oleh unsur-unsur fraksi dan/atau gabungan fraksi dengan jumlah masing-masing unsur dari fraksi dan/atau gabungan fraksi sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2014. Konsep pemilihan wakil kepala daerah secara tidak langsung adalah tepat dan sesuai dengan konsep pemilihan kepala daerah secara tidak langsung pula (Pilkada berdasarkan metode perwakilan dalam UU Nomor 22 Tahun 2014). Sehingga adalah tidak tepat jika mekanisme Pilkada yang kita inginkan adalah mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat selayaknya Pemilu sehingga bertentangan dengan frasa “dipilih secara demokratis”. Perubahan pemilihan kepala daerah secara tunggal menjadi berpasangan adalah suatu keharusan, justru ketika tidak diubah maka banyak hal yang terlanggar salah satunya yakni asas demokratis itu sendiri yang diartikan melalui pemilihan secara langsung;
- g. Perlu diketahui oleh Pemohon bahwa cita hukum/tujuan hukum itu haruslah memiliki sejumlah nilai-nilai yakni nilai keadilan (*gerechtigkeith*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*) dan kepastian (*rechtssicherheit*).<sup>1</sup> Adapun dari ketiga nilai-nilai tersebut, nilai kemanfaatan memiliki tujuan keadilan atau finalitas. Kemanfaatan menentukan isi hukum, sebab isi hukum memang sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai. Isi hukum berkaitan secara langsung dengan keadilan dalam arti umum, sebab hukum menurut isinya merupakan perwujudan keadilan tersebut. Tujuan keadilan umum adalah tujuan hukum itu sendiri yaitu memajukan kebaikan dalam hidup manusia. Menurut Sudikno Mertokusumo, hukum yang dimaksud dibuat untuk manusia, maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberikan manfaat atau kegunaan bagi masyarakat. Jangan sampai justru karena hukumnya dilaksanakan atau ditegakkan, timbul keresahan di dalam masyarakat.<sup>2</sup>



Sehingga dalam hal ini adalah sudah tepat UU Nomor 8 Tahun 2015 mengatur Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara berpasangan.

- h. Bahwa bunyi norma sebagaimana tertulis dalam Pasal 121 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 2015 adalah bunyi norma yang telah berlaku umum. Norma yang sama pun juga berlaku dalam sebagaimana diatur terakhir dalam:

- 1) Pasal 230 ayat (1) UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, *“Dalam hal sebagian atau seluruh daerah pemilihan terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya yang mengakibatkan sebagian tahapan penyelenggaraan Pemilu tidak dapat dilaksanakan, dilakukan Pemilu lanjutan.”*
- 2) Pasal 170 ayat (1) UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, *“Dalam hal di sebagian atau seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya yang mengakibatkan sebagian tahapan penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat dilaksanakan, dilakukan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden lanjutan.”*

Kedua pasal masing-masing dalam UU Nomor 8 Tahun 2012 dan UU Nomor 42 Tahun 2008, keduanya dalam penjelasan Undang-Undang tersebut sama-sama tidak rincian yang lengkap mengenai hal-hal yang dapat dikategorikan sebagai “gangguan lainnya”. Hal yang sama juga berlaku pada Pasal 121 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

- i. Frasa “gangguan lainnya” sejak awal diyakni memang tidak dibuat secara rinci kategorisasi didalamnya karena mengingat beragam persoalan dalam pelaksanaan Pemilu maupun Pilkada. Sehingga, ketika terdapat peristiwa hukum yang sangat mendesak KPU selaku penyelenggara dapat mengambil langkah menyikapi hal tersebut, dalam hal ini misalnya menetapkan penundaaan pemilihan. Frasa “gangguan lainnya” adalah frasa norma yang bersifat umum-abstrak, tertulis, mengikat umum dan penggunaan maupun

penerjemahan situasi maupun kondisi hukum dilapangan sepenuhnya merupakan hak prerogatif dari penyelenggara pemilihan (dalam hal ini KPU).

- j. Adapun Pasal 122 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 2015 sifatnya mengikuti pasal sebelumnya, yakni Pasal 121 sehingga keduanya saling berkaitan. Mengenai keinginan dari para Pemohon untuk membatasi Pasal 122 ayat (1), maka perlu kembali dilihat secara bijak bahwa ketentuan dalam norma ini terkait dengan Pasal 121 dan dalam hal ini yang menjadi alasan KPU dalam melakukan penundaan karena pasangan calon yang mengikuti Pilkada di Kota Surabaya masih kurang dari 2 (dua) pasangan calon. Hal yang seperti ini tidak dapat dibatasi karena pasal ini justru berfungsi sebagai solusi bagi situasi kedepannya, karena justru ketika suatu norma mengatur banyak hal dan terlampau rigid, maka justru bertentangan dengan sifat dari Undang-Undang itu sendiri yakni bersifat umum-abstrak, tertulis, mengikat umum.

- k. Bahwa ayat dalam pasal-pasal yang diajukan oleh Para Pemohon yakni Pasal I angka 32 tentang perubahan Pasal 51 ayat (2) dan Pasal I angka 33 tentang Perubahan Pasal 52 ayat (2) UU Pilkada secara materiil memiliki maksud yang sama, yakni dalam setiap tingkatan pelaksanaan Pilkada baik itu Pilkada tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota harus memiliki minimal 2 (dua) pasangan calon.

Norma pada ayat dalam pasal-pasal *a quo* sejatinya tidak memiliki perubahan berarti dari UU aslinya yakni UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Perbedaan di kedua Undang-Undang tersebut hanyalah pada implementasi pemilihan secara berpasangan sedangkan pada Undang-Undang aslinya pemilihan dilaksanakan secara tunggal hanya kepala daerahnya saja. Namun kedua Undang-Undang tersebut memiliki hal yang tidak berubah yakni pemilihan harus dilaksanakan dengan minimal 2 (dua) kandidat, apakah itu kandidat calon sebagaimana bunyi asli dalam UU Nomor 1 Tahun 2015, maupun kandidat pasangan calon sebagaimana bunyi dalam UU Nomor 8 Tahun 2015. Terdapatnya kandidat yang lebih dari 1 (satu) adalah ciri dari pemilihan, hal ini sesuai dengan metode dalam Pemilu yang diadopsi dalam Pilkada yakni memilih kandidat yang sudah pasti lebih dari 1 (satu). Hal ini pula yang mencerminkan adanya demokrasi yang sehat dimana terdapat kompetisi dan



rakyat pun diajak untuk ikut ambil bagian dalam mewujudkan demokrasi yang sehat tersebut.

- I. Bahwa UU Nomor 1 Tahun 2015 yang menggantikan UU Nomor 22 Tahun 2014 adalah UU yang mengembalikan Pilkada dari yang semula dilaksanakan secara tidak langsung (pemilihan melalui internal DPRD) menjadi dipilih langsung oleh rakyat. Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang kemudian diundangkan menjadi UU Nomor 1 Tahun 2015 pada tanggal 2 Februari 2015, yang mengembalikan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota secara langsung sejak awal menginginkan adanya kandidat yang lebih dari 1 (satu) dalam pelaksanaan pemilihan. Sehingga sejak awal yang namanya pemilihan secara langsung memang mengharuskan adanya kompetisi dalam Pemilihan yang terwujud hanya jika terdapat kandidat yang lebih dari 1 (satu) dalam pelaksanaan Pilkada.

Sehingga adalah tepat jika diartikan bahwa Pasal I angka 32 tentang Perubahan Pasal 51 ayat (2) dan Pasal I angka 33 tentang Perubahan Pasal 52 ayat (2), yang mengatur mengenai minimal 2 (dua) pasangan calon dalam Pemilihan adalah sesuai dengan maksud dari pelaksanaan pemilihan secara langsung. Hal ini juga selaras dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”, hal ini dikarenakan karena sebagian besar rakyat Indonesia memilih untuk memaknai frasa “dipilih secara demokratis” melalui metode Pilkada secara langsung.

- m. Berdasarkan uraian tersebut di atas, DPR berpandangan bahwa ketentuan Pasal 51 ayat (2), Pasal 52 ayat (2), Pasal 121 ayat (1) dan Pasal 122 ayat (1) 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 adalah sudah tepat dan tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (4), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945.

[2.4] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Komisi Pemilihan Umum menyampaikan keterangan secara lisan dan tertulis dalam persidangan tanggal 8 September 2015, sebagai berikut.

- a. Bahwa penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota didasarkan pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 menjadi Undang-Undang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015;
- b. Bahwa Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga Penyelenggara Pemilu dalam menjalankan Tugas Pokok dan Fungsinya terkait dengan Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota adalah berpedoman pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015;
- c. Bahwa selama ini pengaturan terkait dengan sistem Pemilu adalah menjadi materi yang diatur oleh Undang-Undang, dimana Undang-Undang merupakan produk dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah, hal tersebut dapat dilihat dalam pengaturan sistem Pemilu baik itu Pemilu Presiden, Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, dan Pemilu Kepala Daerah. Sama halnya dengan sistem pemilihan yang merupakan landasan utama pada sebuah pemilihan, secara tegas telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015;
- d. Bahwa secara tegas dalam ketentuan Pasal 51 ayat (2) dan Pasal 52 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menyebutkan bahwa Pelaksanaan Pemilihan dapat dilaksanakan dengan sekurang-kurangnya diikuti oleh 2 (dua) pasangan calon. Demikian juga Pasal 54 ayat (3) mengatur bahwa dalam hal pasangan berhalangan tetap sejak penetapan pasangan calon sampai pada saat dimulainya hari kampanye sehingga jumlah pasangan calon kurang dari 2 (dua) orang, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota membuka kembali pendaftaran pengajuan pasangan calon paling lama 7 (tujuh) hari. Selanjutnya Pasal 54 ayat (6) mengatur bahwa 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;

- e. Bahwa dari norma dalam ketentuan pasal-pasal tersebut di atas, jelas logika hukumnya ialah bagi daerah yang tidak memenuhi persyaratan minimal 2 (dua) pasangan calon tidak dapat menyelenggarakan pemilihan pada tahun yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, dalam hal ini adalah tahun 2015;
- f. Bahwa dari 269 daerah yang melaksanakan pemilihan pada tahun 2015 dengan rincian 9 provinsi, 224 kabupaten, dan 36 kota, ada 3 (tiga) daerah yang penyelenggaraannya ditunda sampai dengan tahun 2017, yaitu Kabupaten Blitar, Kabupaten Tasikmalaya, dan Kabupaten Timor Tengah Utara, dikarenakan tidak memenuhi persyaratan minimal 2 (dua) pasangan calon. Adapun Bupati dan Wakil Bupati Blitar masa jabatannya akan berakhir 3 Agustus 2015, Bupati dan Wakil Bupati Tasikmalaya masa jabatannya akan berakhir tanggal 8 Maret 2016, dan Bupati dan Wakil Bupati Timor Tengah Utara adalah 21 Desember 2015. Berdasarkan hal tersebut, maka jumlah daerah yang harus mengalami penundaan akibat tidak memenuhi persyaratan minimal 2 (dua) pasangan calon, dan hanya sebagian kecil saja;
- g. Bahwa pelaksanaan pemilihan pada tahun 2015 adalah pelaksanaan bersyarat, yang mana apabila syarat-syarat tidak terpenuhi atau kondisi tidak terpenuhi, pemilihan dapat dilaksanakan pada waktu sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang. Ruang ini telah diatur oleh Undang-Undang, yaitu Pasal 120 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, yang berbunyi "*Dalam hal sebagian atau seluruh wilayah Pemilihan terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam atau gangguan lainnya yang mengakibatkan sebagian tahapan penyelenggaraan Pemilihan tidak dapat dilaksanakan maka dilakukan Pemilihan lanjutan*". Kondisi dimana terdapat kurang dari 2 (dua) pasangan calon yang mendaftar, memenuhi kategori sebagai gangguan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 120 ayat (1). Oleh karena itu, pengunduran jadwal pemilihan di luar tahun 2015 harus dilihat bahwa pelaksanaan ketentuan itu didasarkan pada kondisi normal atau segenap persyaratan pelaksanaan Pemilihan tidak terpenuhi;
- h. Bahwa apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan calon tunggal tetap dapat dilaksanakan dengan konsep *uncontested election*, ada beberapa hal yang

perlu diperhatikan dalam pelaksanaannya yaitu terkait dengan persiapan antara lain pengadaan logistik Pemilihan. Sebagai informasi tambahan, bahwa untuk pengadaan logistik sekurang-kurangnya diperlukan waktu 48 (empat puluh delapan) hari. Oleh karena itu, perlu kiranya Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan rentang waktu untuk pengadaan logistik. Dalam jadwal KPU, batas akhir pengadaan logistik pemilihan sudah harus dimulai setidaknya tanggal 23 Oktober 2015. Selain itu juga diperlukan pengaturan mengenai sistem pemilihan yang memuat cara pemberian suara dan penghitungan perolehan suara untuk penetapan pasangan calon terpilih. Sekalipun pasangan calon hanya satu, kampanye tetap dilaksanakan agar hak rakyat untuk mengenal calon kepala daerahnya tetap dipenuhi.

[2.5] Menimbang bahwa Pemohon menyampaikan kesimpulan tertulis bertanggal 11 September 2015 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 11 September 2015, yang pada pokoknya tetap pada pendirian semula;

[2.6] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam berita acara persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini;

### 3. PERTIMBANGAN HUKUM

#### Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa 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);

[3.2] Menimbang bahwa permohonan *a quo* adalah 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

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

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

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

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

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

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

[3.5] Menimbang bahwa 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;
- 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;

[3.6] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan pada paragraf [3.3] sampai dengan [3.5] 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*.

#### Pokok Permohonan

[3.7] 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) 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;

[3.8] Menimbang bahwa 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.

[3.9] Menimbang bahwa 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* berkait langsung dengan pelaksanaan tugas dan kewenangan yang bersangkutan di mana KPU telah memberikan keterangannya yang intinya sebagaimana diuraikan pada paragraf [3.8] di atas;

[3.10] 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,



harus menjamin terlaksana atau terselenggaranya kekuasaan tertinggi yang berada di tangan rakyat itu sesuai dengan amanat UUD 1945;

[3.11] Menimbang, 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 memanifestasikan 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;

[3.12] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana diuraikan pada paragraf [3.10] sampai dengan paragraf [3.11] 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 permohonan *a quo*. Adapun norma UU 8/2015 yang dimohonkan pengujian adalah sebagai berikut:

- 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) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur dengan Keputusan KPU Provinsi.*
- *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 Walikota dan Calon Wakil Walikota dengan Keputusan KPU Kabupaten/Kota.*
- *Pasal 54 ayat (4): Dalam hal pasangan berhalangan tetap sejak penetapan pasangan calon sampai pada saat dimulainya hari Kampanye sehingga jumlah pasangan calon kurang dari 2 (dua) orang, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota membuka kembali pendaftaran pengajuan pasangan calon paling lama 7 (tujuh) hari.*
- *Pasal 54 ayat (5): Dalam hal pasangan calon berhalangan tetap pada saat dimulainya Kampanye sampai hari pemungutan suara dan terdapat 2 (dua) pasangan calon atau lebih, tahapan pelaksanaan Pemilihan dilanjutkan dan pasangan calon yang berhalangan tetap tidak dapat diganti serta dinyatakan gugur.*
- *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.*

[3.13] Menimbang bahwa setelah memperhatikan secara saksama rumusan norma UU 8/2015 yang dimohonkan pengujian sebagaimana diuraikan pada paragraf **[3.12]** di atas secara sistematis tampak nyata kalau pembentuk Undang-Undang, di satu pihak, bermaksud bahwa dalam kontestasi Pemilihan Kepala Daerah setidaknya-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;

[3.14] Menimbang, telah menjadi pendirian Mahkamah bahwa sebagai pengawal Konstitusi Mahkamah tidak boleh membiarkan terjadinya 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 memutusnya, juga terlepas dari maksud baik yang melandasi tindakan KPU dengan menerbitkan Peraturan itu, telah terang bahwa Peraturan KPU itu pun 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;

[3.15] Menimbang bahwa dikarenakan terjadinya keadaan sebagaimana diuraikan pada paragraf [3.13] dan [3.14] 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.

Namun, dalam hubungan ini, Mahkamah tidak sependapat dengan pandangan Pemohon yang meminta Mahkamah untuk memaknai bahwa frasa “setidaknya dua pasangan calon” atau “paling sedikit dua pasangan calon” yang terdapat dalam seluruh pasal yang dimohonkan pengujian dapat diterima dalam bentuk atau pengertian: Pasangan Calon Tunggal dengan Pasangan Calon Kotak Kosong yang ditampilkan pada Kertas Suara (vide Permohonan halaman 20). Sebab, *pertama*, 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; *kedua*, 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,

apabila ternyata suara rakyat lebih banyak memilih “Tidak Setuju” maka dalam keadaan demikian pemilihan ditunda sampai Pemilihan Kepala Daerah serentak berikutnya. Penundaan demikian tidaklah bertentangan dengan konstitusi sebab pada dasarnya rakyatlah yang telah memutuskan penundaan itu melalui pemberian suara “Tidak Setuju” tersebut.

Mekanisme demikian, menurut Mahkamah, lebih demokratis dibandingkan dengan menyatakan “menang secara aklamasi” tanpa meminta pendapat rakyat (pemilih) jika calon tidak memiliki pesaing, sebagaimana ditunjukkan dalam hasil studi Pemohon yang terjadi di berbagai negara seperti Amerika Serikat (dalam pemilihan anggota *House* dan Senat), di Inggris, Kanada, Skotlandia (untuk pemilihan anggota parlemen), Islandia (untuk pemilihan Presiden), dan Singapura (untuk pemilihan Presiden dan parlemen) [vide Permohonan halaman 18-19]. 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.

[3.16] Menimbang bahwa guna mencegah terjadinya kesimpangsiuran penafsiran dan implementasi di lapangan, Mahkamah memandang penting untuk menjelaskan maksud pendapat Mahkamah sebagaimana diuraikan pada paragraf [3.10] sampai dengan [3.15] di atas, sebagai berikut:

- **[3.16.1]** Bahwa Pemilihan Kepala Daerah yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah baru dapat dilaksanakan apabila telah diusahakan dengan sungguh-sungguh untuk terpenuhi syarat paling sedikit dua pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Yang dimaksud dengan “telah diusahakan dengan sungguh-sungguh” adalah telah dilaksanakan ketentuan dalam Pasal 49 ayat (1) sampai dengan ayat (9) UU 8/2015 (untuk pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur) dan ketentuan Pasal 50 ayat (1) sampai dengan ayat (9) UU 8/2015 (untuk pemilihan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota).
- **[3.16.2]** Bahwa Pemilihan Kepala Daerah yang hanya diikuti oleh satu



pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada rakyat (pemilih) untuk menyatakan “Setuju” atau “Tidak Setuju” dalam surat suara yang didesain sedemikian rupa sehingga memungkinkan rakyat (pemilih) untuk menyatakan pilihan “Setuju” atau “Tidak Setuju” dimaksud. Apabila pilihan “Setuju” memperoleh suara terbanyak maka pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dimaksud ditetapkan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih, sedangkan apabila pilihan “Tidak Setuju” memperoleh suara terbanyak maka pemilihan ditunda sampai Pemilihan Kepala Daerah serentak berikutnya.

- **[3.16.3]** Bahwa agar proses sebagaimana dimaksud pada sub-paragraf **[3.14.1]** sampai dengan **[3.14.2]** di atas dapat dilaksanakan maka ketentuan Pasal 49 ayat (9) UU 8/2015 yang menyatakan, *“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)”* harus dimaknai “termasuk menetapkan satu pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur peserta Pemilihan dalam hal setelah jangka waktu 3 (tiga) hari dimaksud telah terlampaui namun tetap hanya ada satu pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur” dan ketentuan Pasal 50 ayat (9) UU 8/2015 yang menyatakan, *“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)”* harus dimaknai mencakup pengertian “termasuk menetapkan satu pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota peserta Pemilihan dalam hal setelah jangka waktu 3 (tiga) hari dimaksud telah terlampaui namun tetap hanya ada satu pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta satu pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota”.
- **[3.16.4]** Bahwa berdasarkan uraian pada sub-paragraf **[3.16.1]** sampai dengan sub-paragraf **[3.16.3]** di atas maka Pasal 49 ayat (9) UU 8/2015 adalah inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) sepanjang tidak dimaknai mencakup pengertian *“termasuk menetapkan 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”*;

Demikian pula Pasal 50 ayat (9) UU 8/2015 adalah inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) sepanjang tidak dimaknai mencakup pengertian “*termasuk menetapkan satu pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati peserta Pemilihan dalam hal setelah jangka waktu 3 (tiga) hari dimaksud terlampaui namun tetap hanya ada 1 (satu) pasangan pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota*”.

- **[3.16.5]** Bahwa oleh karena Pasal 49 ayat (9) dan Pasal 50 ayat (9) UU 8/2015 berkait langsung dengan Pasal 51 ayat (2) dan Pasal 52 ayat (2) UU 8/2015, sementara Pasal 49 ayat (9) dan Pasal 50 ayat (9) UU 8/2015 oleh Mahkamah telah dimaknai sebagaimana disebutkan dalam sub-paragraf **[3.16.4]** di atas maka Pasal 51 ayat (1) dan Pasal 52 ayat (2) UU 8/2015 dengan sendirinya juga menjadi inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) dengan penjelasan sebagai berikut:

- a) Pasal 51 ayat (2) UU 8/2015 yang menyatakan, “*Berdasarkan Berita Acara Penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KPU Provinsi menetapkan paling sedikit 2 (dua) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur dengan Keputusan KPU Provinsi*” adalah **inkonstitusional bersyarat** (*conditionally unconstitutional*) 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*”;
- b) Pasal 52 ayat (2) UU 8/2015 yang menyatakan, “*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 Walikota dan Calon Wakil Walikota dengan Keputusan KPU Kabupaten/Kota*” adalah **inkonstitusional bersyarat** (*conditionally unconstitutional*) 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*”.

**[3.17]** Menimbang oleh karena Mahkamah berpendapat bahwa untuk dapat dilaksanakannya pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak lagi



semata-mata digantungkan pada keharusan paling sedikit adanya dua pasangan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah, sebagaimana telah diuraikan khususnya dalam paragraf [3.15] dan [3.16] di atas, maka dalil Pemohon selebihnya, yang semuanya mengacu dan bergantung pada penafsiran terhadap syarat paling sedikit adanya dua pasangan calon, menjadi tidak relevan lagi untuk dipertimbangkan;

[3.18] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, Permohonan Pemohon adalah beralasan menurut hukum untuk sebagian.

#### 4. KONKLUSI

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

- [4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2] Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Pokok permohonan dikabulkan untuk sebagian;

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

#### 5. AMAR PUTUSAN

##### **Mengadili,**

**Menyatakan mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian:**

1. Menyatakan 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) 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”*;
2. Menyatakan 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”*;
  3. Menyatakan 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”*;



4. Menyatakan 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”*;
5. Menyatakan 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”*;
6. Menyatakan 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”*;
7. Menyatakan 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) 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”*;

8. Menyatakan 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”*;

**Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia;**

**Menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya.**

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Patrialis Akbar, I Dewa Gede Palguna, Suhartoyo, Wahiduddin Adams, Maria Farida Indrati, Aswanto, dan Manahan M.P. Sitompul, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Senin, tanggal dua puluh delapan, bulan September, tahun dua ribu lima belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada **hari Selasa, tanggal dua puluh sembilan, bulan September, tahun dua ribu lima belas**, selesai diucapkan **pukul 12.57 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Patrialis Akbar, I Dewa Gede Palguna,



Suhartoyo, Wahiduddin Adams, Maria Farida Indrati, Aswanto, dan Manahan M.P Sitompul, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Mardian Wibowo, sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh Pemohon, Presiden/ yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat/ yang mewakili.

**KETUA,**

ttd.

**Arief Hidayat**

**ANGGOTA-ANGGOTA,**

ttd.

**Anwar Usman**

ttd.

**I Dewa Gede Palguna**

ttd.

**Wahiduddin Adams**

ttd.

**Aswanto**

ttd.

**Patrialis Akbar**

ttd.

**Suhartoyo**

ttd.

**Maria Farida Indrati**

ttd.

**Manahan M.P Sitompul**

Terhadap putusan *a quo* Hakim Konstitusi Patrialis Akbar memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*) sebagai berikut:

#### 6. PENDAPAT BERBEDA (*DISSENTING OPINION*)

##### **Pendapat Berbeda (*Dissenting Opinion*) Hakim Konstitusi Patrialis Akbar**

##### **Pokok Permohonan**

Pemohon pada pokoknya mempersoalkan mengenai persyaratan pasangan calon dalam pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang hanya dibatasi paling sedikit 2 (dua) pasangan calon.

Sebelum mempertimbangkan pokok permohonan Pemohon, perlu dibahas terlebih dahulu mengenai makna “pemilihan” sebagai berikut:

1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden  
*Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, selanjutnya disebut Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, adalah pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Pasal 1 angka 1)  
*Pemilihan Umum, selanjutnya disingkat Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Pasal 1 angka 1)  
*Pemilihan Umum, selanjutnya disebut Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*
4. Undang-Undang Republik Indonesia 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 [Pasal 1 ayat (1)]  
*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.*



5. Sedangkan dalam *Black's Law Dictionary* kata "*election*" dimaknai sebagai pemilihan terhadap individu yang dipilih berdasarkan asas-asas pemilu dalam ruang lingkup suatu pemilihan yang dilakukan oleh pemilih yang memenuhi persyaratan untuk memilih.

*Election means that the person is chosen by a principle of selection in the nature of a vote, participated in by the public generally or by the entire class of persons qualified to express their choice in this manner.* Mono County v. Industrial Ace. Commission, 175 Cal. 752, 167 P. 377, 378. (Henry Campbell Black, Revised Fourth Edition, ST. Paul, Minn. West Publishing CO. 1968, hlm. 128)

Berdasarkan rumusan beberapa Undang-Undang di atas pada dasarnya pemilihan umum senantiasa melandaskan pada prinsip dasar Pemilu yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil serta demokratis. Apabila ditinjau dari rumusan makna pemilihan tersebut baik dari Undang-Undang maupun dari *Black's Law Dictionary*, pada dasarnya rumusan Undang-Undang sudah tepat, yaitu pasangan calon dalam Pilkada paling sedikit 2 (dua) pasangan calon, dengan demikian pasal tersebut konstitusional dan saya sependapat dengan DPR dan Presiden sebagaimana bunyi pasal Undang-Undang yang diujikan *a quo*;

Hal tersebut pada dasarnya menunjukkan bahwa persyaratan-persyaratan seorang calon Pemilukada adalah subjek hukum. Pemilihan yang dilakukan untuk memilih kepala daerah adalah subjek hukum, dimana subjek hukum tersebut adalah orang yang memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu calon kepala daerah sebagai subjek hukum disandingkan dengan non-subjek hukum (pernyataan setuju atau tidak setuju/referendum). Pilkada bukan merupakan referendum akan tetapi pemilihan dari beberapa pilihan atau lebih dari satu untuk dipilih.

Apabila calon tunggal dibenarkan dalam Pilkada, maka bisa jadi suatu saat akan terjadi penyelundupan hukum. Hal tersebut dikuatirkan akan melahirkan liberalisasi yang dilakukan oleh para pemilik modal untuk 'membeli' partai politik untuk hanya mencalonkan 1 (satu) pasangan saja sehingga kesempatan untuk menang bagi calon independen tipis. Agar adanya pasangan calon lain seyogyanya persyaratan calon independen lebih dipermudah.

Walaupun sesungguhnya keberadaan calon tunggal juga tidak tertutup kemungkinan disebabkan oleh petahana (*incumbent*) yang sulit dikalahkan oleh

pasangan calon baru, namun inilah saatnya untuk masuk pada proses pendidikan politik bagi partai politik yang mempunyai peluang untuk mencalonkan pasangan calon lainnya secara lebih sungguh-sungguh sebab pencalonan kepala daerah merupakan bagian dari rekrutmen politik. Perkiraan bahwa petahana sulit untuk dikalahkan hanyalah sebatas asumsi dan selama ini belum ada contoh konkrit dalam pilkada dan tidak tertutup kemungkinan apabila calon kepala daerah baru yang diajukan partai politik atau calon independen untuk melawan petahana adalah diakui ketokohan oleh masyarakat, masih ada peluang mengalahkan petahana.

Apabila dibenarkan adanya calon tunggal, saya berpendapat bahwa MK terlalu jauh masuk pada kewenangan pembentuk Undang-Undang. Ketua Komisi Pemilihan Umum (KPU) Husni Kamil Manik dalam persidangan MK yang terbuka untuk umum pada tanggal 8 September 2015 menyatakan bahwa dari 269 daerah yang menyelenggarakan pemilihan pada tahun 2015 dengan rincian 9 provinsi, 224 kabupaten, dan 36 kota. Ada 3 daerah yang penyelenggaraannya ditunda sampai dengan tahun 2017, yaitu Kabupaten Blitar, Kabupaten Tasikmalaya, dan Kabupaten Timor Tengah Utara, dikarenakan tidak memenuhi persyaratan paling sedikit 2 (dua) pasangan calon.

Berkaitan dengan tidak adanya jalan keluar dalam hal tidak terpenuhinya syarat paling sedikit 2 (dua) pasangan calon tersebut, pada dasarnya UU *a quo* telah mengakomodir apabila pasangan calon dalam pemilihan kepala daerah kurang dari 2 (dua) pasangan calon yaitu dengan adanya penundaan. Seyogyanya bagi daerah yang calonnya kurang dari 2 (dua) pasangan calon, maka pemilihan tersebut ditunda sesuai tenggang waktu yang ditentukan oleh pembuat Undang-Undang. Tanggung jawab untuk memenuhi pasangan calon tersebut berada pada parpol-parpol yang berhak mencalonkan calon kepala daerah.

Bahwa penilaian atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2015, bahwa hal tersebut merupakan implementasi Undang-Undang dimana Mahkamah tidak berwenang menilai penerapan dari suatu Undang-Undang, Mahkamah seharusnya lebih memfokuskan pada persoalan konstiusionalitas norma Undang-Undang serta memperhatikan pula semua tahapan-tahapan yang telah dilakukan KPU.

Berdasarkan seluruh Undang-Undang yang mengatur proses pemilihan untuk lembaga negara/kepala daerah tidaklah dapat ditentukan adanya pemahaman



calon tersebut bersifat tunggal. Bahwa semua ketentuan yang ada di dalam Undang-Undang tersebut mengacu terhadap pilihan pasangan calon yang lebih dari dua pasangan calon atau sekurang-kurangnya minimal 2 (dua) pasangan calon.

Terkait dengan tahapan Pilkada sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU 8/2015, sebagai berikut:

- (1) *Pemilihan diselenggarakan melalui 2 (dua) tahapan yaitu tahapan persiapan dan tahapan penyelenggaraan.*
- (2) *Tahapan persiapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:*
  - a. perencanaan program dan anggaran;*
  - b. penyusunan peraturan penyelenggaraan Pemilihan;*
  - c. perencanaan penyelenggaraan yang meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan Pemilihan;*
  - d. pembentukan PPK, PPS, dan KPPS;*
  - e. pembentukan Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS;*
  - f. pemberitahuan dan pendaftaran pemantau Pemilihan;*
  - g. penyerahan daftar penduduk potensial Pemilih; dan*
  - h. pemutakhiran dan penyusunan daftar Pemilih.*
- (3) *Tahapan penyelenggaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:*
  - a. Dihapus.*
  - b. Dihapus.*
  - c. pengumuman pendaftaran pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;*
  - d. pendaftaran pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;*
  - e. penelitian persyaratan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;*
  - f. penetapan pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;*

- g. pelaksanaan Kampanye;*
- h. pelaksanaan pemungutan suara;*
- i. penghitungan suara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara;*
- j. penetapan calon terpilih;*
- k. penyelesaian pelanggaran dan sengketa hasil Pemilihan; dan*
- l. pengusulan pengesahan pengangkatan calon terpilih.*

Semua tahapan-tahapan tersebut merupakan satu kesatuan. Dari keseluruhan tahapan tersebut, maka tentunya tahapan tersebut tidak dapat dijalankan oleh peserta pilkada non-subjek hukum (pernyataan setuju tidak setuju), demikian pula dengan pelaksanaan kampanye, maka pasangan calon non-subjek hukum tentu tidak dapat melaksanakannya. Dari aspek tahapan, sudah terlihat unsur ketimpangan dan ketidakseimbangan apabila pasangan calon subjek hukum harus disandingkan dengan peserta Pilkada non-subjek hukum.

Berdasarkan Undang-Undang *a quo*, semua penyelenggara Pilkada baik KPU, Bawaslu dan DKPP pada dasarnya harus memberlakukan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah secara adil dan setara. Bagaimana mungkin kewajiban penyelenggara Pilkada tersebut memberlakukan secara adil pasangan calon kepala daerah dengan setuju atau tidak setuju yang bukan subyek hukum. Menurut penalaran akal sehat dan wajar pastilah penyelenggara Pilkada tidak bisa memperlakukan secara setara dan adil terhadap pasangan calon yang abstrak atau pernyataan setuju atau tidak setuju.

Bahwa 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 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.

**PANITERA PENGANTI,**

**ttd.**

**Mardian Wibowo**



**MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA**