

BAB III
ANALISIS PROBLEMATIKA HUKUM CALON TUNGGAL KEPALA
DAERAH DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2015 TENTANG
PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA

A. Problematika Hukum Calon Tunggal Kepala Daerah

1. Fenomena Calon Tunggal Kepala Daerah dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2015.

Dalam konsep negara kesatuan, kekuasaan negara terletak pada pemerintah pusat bukan pada pemerintah daerah, tetapi pemerintah pusat dapat menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada pejabat-pejabatnya di daerah dalam rangka dekonsentrasi atau kepada daerah berdasarkan hak otonomi dalam rangka desentralisasi yang merupakan pembagian kekuasaan secara vertikal.¹¹³

Berkenaan dengan urusan yang dilimpahkan dari pusat kepada daerah dalam rangka desentralisasi, maka untuk memenuhi keinginan baik dari warga di daerah dan pemerintah pusat terdapat perwakilan maupun urusan administrasi yang dikhususkan bagi daerah. Melalui badan perwakilan, warga negara di daerah diberikan alat yang secara langsung diperuntukkan mempengaruhi proses pembangunan dan pelayanan dibandingkan jika masyarakat daerah harus secara langsung berhadapan dengan birokrasi ke pusat. Sama halnya, melalui

¹¹³ Marzuki Lubis, *Pergeseran Garis Peraturan Perundang-Undangan tentang DPRD & Kepala Daerah dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2011, hlm 1.

penggunaan badan perwakilan daerah, pemerintah pusat mempunyai suatu media untuk mengamankan keinginan dan dukungan masyarakat daerah.¹¹⁴

Realitas di atas menunjukkan, bahwa dalam pemerintahan demokratis yang dilaksanakan dengan sistem perwakilan (*representative democracy*), keberadaan lembaga perwakilan rakyat baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah (DPR, DPD, DPRD) dipandang sebagai suatu keniscayaan, karena lembaga ini merupakan badan yang ikut berwenang menetapkan kebijakan umum yang mengikat bagi rakyat sebagai perwujudan kedaulatan rakyat.

DPRD pada prinsipnya merupakan badan perwakilan utama dari unit pemerintahan daerah. Di samping keberadaan DPRD, dalam konteks pemerintahan lokal sebagai pelaksana (eksekutif) daerah, dibentuk kepala daerah yang mempunyai kedudukan penting dan strategis dalam struktur pemerintahan daerah. Kepala daerah adalah pihak pertama dan paling utama dalam mengkoordinasikan aspek perwakilan pada proses pemerintahan daerah.¹¹⁵

Oleh karena itu, melaksanakan pemilihan kepala daerah merupakan *conditio sine quanon* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis. Peraturan perundang-undangan telah dibentuk untuk memberikan pengaturan terkait pelaksanaan pemilihan kepala daerah sesuai dengan amanat UUD perubahan kedua Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945, yang menyatakan bahwa, “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” Pengertian frasa “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945

¹¹⁴ Marzuki Lubis, *Pergeseran..., Ibid.*, hlm 13.

¹¹⁵ S.H Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara* dalam Marzuki Lubis, *Pergeseran...,Ibid.*

tidak harus diartikan dipilih secara langsung oleh rakyat, tetapi dipilih secara tidak langsung pun dapat diartikan demokratis, sepanjang prosesnya demokratis.¹¹⁶ Hal tersebut juga dikuatkan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 72-73/PUU-II/2004 yang memberikan makna demokratis dalam pemilihan kepala daerah, bahwa pemilihan kepala daerah baik secara langsung maupun tidak langsung tetap konstitusional asalkan tetap berpedoman pada asas langsung, umum, bersih, jujur dan adil (luber judil) sebagaimana diamanatkan Pasal 22E UUD NRI 1945.

Aturan normatif yang mengatur mengenai pemilihan kepala daerah terbaru di tahun 2015, setelah melalui perbaikan demi perbaikan, diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 sebagai 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, yang selanjutnya ditulis UU No. 8 Tahun 2015.

UU No. 8 Tahun 2015 memberikan kesempatan kepada calon yang diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik, maupun kepada calon yang mengajukan diri secara perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang untuk mengikuti kontestasi politik dalam pemilihan kepala daerah baik pemilihan gubernur, bupati, atau walikota.¹¹⁷ Di dalam UU No. 8 Tahun 2015 terdapat pengaturan terbaru mengenai pemilihan kepala daerah, yaitu penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan secara serentak di seluruh Indonesia. Hal tersebut dapat disimpulkan dari rumusan Pasal 3 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2015 yang berbunyi bahwa, "*Pemilihan dilaksanakan 5 (lima) tahun sekali*

¹¹⁶ Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta, FH UII Press, 2011, hlm. 189-190.

¹¹⁷ Lihat Pasal 39 UU No.8 Tahun 2015

secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Rencana pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara serentak dengan bertahap di beberapa daerah yang di mulai pada tahun 2015, 2017, 2018, 2020, 2022, dan nantinya akan dilakukan pemungutan suara serentak nasional dalam pemilihan kepala daerah di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal dan bulan yang sama pada tahun 2027.¹¹⁸ Konsekuensi lain dari rumusan pasal yang mengamanatkan pemilihan dilaksanakan secara serentak adalah berubahnya tata cara dari penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang sangat terbatas oleh waktu pelaksanaan.

Adapun dalam pemilihan kepala daerah serentak di tahun 2015 kemarin diselenggarakan di 9 Provinsi, 36 Kota dan 224 Kabupaten yang mengikuti kontestasi pesta demokrasi di penghujung tahun yaitu pada 9 Desember 2015.¹¹⁹ Akan tetapi, setelah habis masa pendaftaran terdapat 11 daerah yang hanya terdapat satu pasangan calon, adapun daerah tersebut antara lain, Kabupaten Asahan (Sumatra Utara), Kabupaten Serang (Banten), kabupaten Tasikmalaya (Jawa Barat), Kota Surabaya, Kabupaten Blitar, Kabupaten Pacitan, Purbalingga (Jawa Tengah), Minahasa Selatan, Timur Tengah Utara, Samarinda, dan Mataram.¹²⁰ Bahkan terdapat satu daerah yang tidak memiliki calon sama sekali yaitu Kabupaten Bolaang Mongondow Timur.¹²¹

¹¹⁸ Lihat dalam Pasal 201 UU No. 8 Tahun 2015

¹¹⁹ Calon Tunggal, *Perppu dan Kekosongan Hukum*, Suara Komisi Pemilihan Umum, edisi IV Juli-Agustus 2015, http://www.kpu.go.id/koleksigambar/Revisi+Final+Majalah+Suara+KPU+Edisi+4.compressed_.pdf

¹²⁰ <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/politik/15/07/29/ns7nne313-kpu-ada-11-daerah-miliki-calon-tunggal> diakses 15 Desember 2015

¹²¹ Calon Tunggal, *Perppu...*, *Ibid.*

Berdasarkan rekomendasi Bawaslu, rapat pleno KPU memutuskan untuk memperpanjang waktu pendaftaran.¹²² Sehingga tersisa tujuh daerah yang masih memiliki calon tunggal, ke tujuh daerah tersebut adalah Kabupaten Tasikmalaya (Jabar), Kota Surabaya, Kabupaten Blitar, Kabupaten Pacitan (Jatim), Kota Mataram (NTB), Kota Samarinda (Kaltim) dan Kabupaten Timor Tengah Utara (NTT).¹²³ Menindak lanjuti hal tersebut, KPU mengeluarkan Surat Edaran Nomor 449/KPU/VIII/2015 yang ditujukan kepada KPU daerah di tujuh daerah itu. Isinya, diberikan perpanjangan pendaftaran peserta pilkada mulai tanggal 1 dan berakhir tanggal 3 Agustus 2015.¹²⁴

Namun, hingga hari terakhir perpanjangan pendaftaran pasangan calon pilkada serentak 2015, Senin (3/8), dari 269 daerah yang akan menggelar pilkada, di tujuh daerah kabupaten/kota hanya terdapat satu pasangan calon. Berdasarkan data Komisi Pemilihan Umum (KPU), hingga batas akhir pendaftaran pilkada hanya ada satu pasangan calon di Kabupaten Blitar, Kabupaten Pacitan, Kabupaten Tasikmalaya, Kabupaten Timor Tengah Utara, Kota Mataram, Kota Samarinda, dan Kota Surabaya.¹²⁵

Semakin mendekati pelaksanaan pemilihan kepala daerah, maka terjadi peningkatan tensi politik yaitu adanya desakan pemerintah untuk mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Selanjutnya, Presiden Joko Widodo membahas persoalan calon tunggal dan akhirnya dipilih opsi

¹²² Antisipasi Calon Tunggal, KPU Perpanjang Waktu Pendaftaran Calon Pilkada, www.voaindonesia.com diakses pada tanggal 15 Januari 2016.

¹²³ <http://jatim.metrotvnews.com/read/2015/08/10/419568/pilkada-ditunda-jika-di-tujuh-daerah-tetap-hanya-calon-tunggal>

¹²⁴ Polemik Calon Tunggal Pilkada Serentak, *Kompas Print*, 23 Agustus 2015.

¹²⁵ Polemik Calon..., *Ibid.*

perpanjangan waktu pendaftaran tahap kedua mulai Minggu (9/8) hingga Selasa (11/8). Hasil akhir pendaftaran calon peserta pilkada hanya tinggal empat daerah dengan calon tunggal pilkada. Daerah tersebut adalah Kabupaten Tasikmalaya, Kota Mataram, Kabupaten Timor Tengah Utara, dan Kabupaten Blitar.¹²⁶ Akan tetapi, terhadap Kota Mataram, Panitia Pengawas Pemilu mengabulkan permohonan sengketa pasangan Salman dan Jana untuk menjadi pesaing pasangan petahana Abduh dan Mohan. Keadaan tersebut dilatarbelakangi oleh kisruh pengusungan calon dari Partai Golkar, yang pada akhirnya dinyatakan resmi bahwa kedua calon diusung oleh Partai Golkar.¹²⁷

Menurut Djayadi Hanan, setidaknya ada tiga faktor penyebab timbulnya fenomena calon tunggal di beberapa daerah. *Pertama*, adanya pengetatan persyaratan baik melalui undang-undang pemilihan kepala daerah yang disahkan DPR dan Pemerintah sebagai UU No. 8 tahun 2015. Pengetatan peraturan terlihat dari beratnya persyaratan untuk maju sebagai calon independen. Pasangan calon perseorangan harus menunjukkan dukungan penduduk sebesar 6,5 hingga 10 persen yang dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk (KTP).¹²⁸

Pasangan calon dari partai politik atau gabungan partai politik parpol juga diperberat persyaratan dibanding pada pilkada sebelumnya. Pasangan calon kepala daerah dapat dicalonkan oleh parpol atau gabungan parpol yang memiliki minimal 20 persen kursi DPRD atau 25 persen suara perolehan dalam pemilu legislatif.

¹²⁶ Polemik Calon..., *Ibid.*

¹²⁷ <http://nasional.tempo.co/read/news/2015/08/20/058693723/kini-pasangan-calon-wali-kota-mataram-tak-tunggal>, diakses tanggal 15 Januari 2016.

¹²⁸ Djayadi Hanan, Calon Tunggal, Kaderisasi dan Kolusi Partai, *Suara Pakar, Majalah Suara KPU*, Edisi 4, Juli-Agustus 2015, hlm. 18

Pilkada juga hanya berlangsung satu putaran. Ini mengakibatkan banyak calon yang maju harus benar-benar berhitung soal menang atau kalah.¹²⁹

Kedua, keputusan MK yang mengharuskan anggota DPR/DPRD berhenti dari jabatannya kalau menjadi peserta pilkada. Hal ini makin membuat calon peserta pilkada semakin sedikit. Keputusan MK ini sebetulnya bisa diperdebatkan. Praktik di banyak negara tidak mengharuskan anggota legislatif mundur kalau maju menjadi calon jabatan politik lainnya. Andai tidak berhasil mereka boleh kembali ke posisi semula sebagai anggota legislatif. *Ketiga*, selain kedua faktor tersebut, lemahnya kaderisasi partai, kolusi antarpartai, dan lemahnya orientasi kebijakan (ideologi) partai juga ikut menyumbang sebagai faktor penyebab timbulnya fenomena calon tunggal.¹³⁰

Permasalahan yang dihadapi ketiga daerah sehingga tidak dapat memenuhi ketentuan paling sedikit dua pasangan calon dikarenakan berbagai faktor. Di Kabupaten Tasikmalaya, Uu Ruzhanul Ulum berpasangan dengan Ade Sugianto sebagai petahana menjadi calon tunggal di Kabupaten Tasikmalaya. Calon tersebut didukung oleh sejumlah partai politik yaitu PDI-P, PKS, PAN, Partai Golkar. Permasalahan yang terjadi di Tasikmalaya terkait dengan pencalonan kepala daerah adalah Parpol lain di Tasikmalaya terkesan belum siap dan tak legawa menghadapi bakal calon PDI-P, PKS, PAN, dan Partai Golkar. Namun, Sekretaris DPW Partai Kebangkitan Bangsa Jabar Syaiful Huda mengemukakan,

¹²⁹ Djayadi Hanan, *Calon Tunggal...Ibid.*

¹³⁰ Djayadi Hanan, *Calon Tunggal...Ibid.*, hlm.18-19.

pihaknya tidak mengajukan calon sebagai upaya memberikan teguran politik atas sikap calon yang menyeberang mencari kendaraan partai lain.¹³¹

Di Kabupaten Blitar, calon tunggal kepala daerah yang maju atas nama Rijanto-Marhaenis Urip Widodo (PDI-P dan Gerindra), sedangkan Riyanto adalah wakil bupati petahana. Permasalahan yang terjadi di Blitar terkait dengan pencalonan kepala daerah adalah pasangan lainnya, Heri Romadon-Ahmad Fathoni yang diusung koalisi Rakyat Blitar Berjuang (PKB, PAN, Golkar, Demokrat, PKS, PPP, Hanura, dan PBB), hingga menit terakhir masa perpanjangan pendaftaran tidak datang ke kantor KPU. Heri mengeluarkan surat terbuka alasan urung mendaftar. Disebutkan bahwa masih ada dinamika dalam koalisi yang belum mencapai titik temu dan berkembang rumor siapa pun yang maju dalam pilkada bakal menjadi calon boneka.¹³²

Berbeda halnya yang terjadi di Kabupaten Timor Tengah Utara, calon tunggal atas nama Raymundus Sau Fernandes-Alysius Kobes (PDI-P) merupakan calon petahana. Kasus yang terkait pencalonan kepala daerah adalah pemilihan kepala daerah di Timor Tengah Utara dinilai sangat tidak demokratis. Sesuai laporan dari lapangan, pemilihan kali ini dilakukan di bawah tekanan, intimidasi, dan pengerahan massa secara besar-besaran. PKB dalam posisi menunggu keputusan Partai Golkar terkait dualism kepemimpinan di tubuh Golkar. Golkar versi Aburizal Bakrie menghendaki bakal calon bupati Gabriel Manek, sementara Golkar versi Agung Laksono menghendaki bakal calon bupati Eusebio Hornay.

¹³¹ Matias Toto, *Polemik Calon Tunggal Pilkada Serentak*, <http://print.kompas.com/baca/2015/08/13/Polemik-Calon-Tunggal-Pilkada-Serentak> diakses 25 Januari 2016.

¹³² Matias Toto, *Polemik...Ibid.*

Karena itu, Golkar sulit diharapkan.¹³³ Ketiga daerah tersebut, selanjutnya akan melaksanakan pemilihan kepala daerah dengan satu pasangan calon saja, kemudian istilah yang muncul adalah calon tunggal kepala daerah. Berdasarkan fenomena calon tunggal tersebut selanjutnya muncul permasalahan hukum baru yang dihadapi oleh negara apabila dikaji lebih dalam dari segi normatifnya.

2. Problematika Hukum Calon Tunggal Kepala Daerah dalam Peraturan Perundang-Undangan.

Salah satu hal menarik di dalam ketentuan UU No. 8 Tahun 2015 adalah secara *das sollen*, bahwa undang-undang menghendaki pemilihan kepala daerah yang diadakan serentak di tahun 2015 diharuskan memiliki minimal dua pasangan calon di masing-masing daerah. Hal ini berkaitan erat bahwa pemilihan umum maupun pemilihan kepala daerah merupakan suatu kontestasi politik dari beberapa pilihan calon yang diajukan. Ketentuan tersebut diatur di dalam Pasal 51 ayat (2) dan Pasal 52 ayat (2) UU No.8 Tahun 2015. Ketentuan tersebut menyebutkan bahwa, “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.” Sedangkan hal serupa juga diatur bagi pemilihan kepala daerah di tingkat kabupaten atau kota, di dalam Pasal 52 ayat (2) yang menyebutkan bahwa, “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 calon Walikota dan calon Wakil Walikota dengan keputusan KPU

¹³³ Matias Toto, *Polemik...,Ibid.*

Kabupaten/Kota.” Sehingga sudah terbaca jelas bahwa setiap daerah harus memiliki calon kepala daerah paling sedikit dua pasangan calon. Akan tetapi, aturan di dalam UU Pilkada tidak memberikan kedudukan bagi daerah yang hanya memiliki satu pasangan calon kepala daerah.

Secara *das sein*, terdapat fenomena yang terjadi di masyarakat yaitu adanya calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah. Diberitakan melalui media massa bahwa terdapat 14 daerah rawan dengan pasangan calon dan wakil calon kepala daerah tunggal yang menjadi sasaran Badan Intelijen Negara, yang dikhawatirkan terdapat unsur kesengajaan sebagaimana disampaikan oleh Sutiyoso pada Kamis, 30 Juli 2015.¹³⁴ Hal mengejutkan kembali terjadi sebagaimana dirilis oleh Harian Republika, bahwa terdapat 83 daerah lain berpotensi adanya calon tunggal.¹³⁵ Kondisi demikian menimbulkan kekhawatiran secara nasional apabila merujuk kembali dalam ketentuan Pasal 3 UU No. 8 Tahun 2015 bahwa pelaksanaan pemilihan akan dilaksanakan secara serentak yaitu pada tanggal 9 Desember 2015.

Berdasarkan ketentuan mengenai kewajiban bagi setiap daerah untuk memiliki sedikitnya 2 (dua) pasangan calon kepala daerah setidaknya setelah tahapan hasil penelitian diumumkan, oleh karena itu terhadap daerah yang hanya memiliki satu pasangan calon kepala daerah saja. Tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah di tahun 2015 yang semakin mendekati pelaksanaan kampanye maupun pemungutan suara menyisakan tiga daerah dengan calon tunggal kepala

¹³⁴ <http://nasional.tempo.co/read/news/2015/07/30/078687787/bin-kaji-14-daerah-rawan-konflik-pilkada-calon-tunggal>, diakses 11 Januari 2015.

¹³⁵ <http://www.republika.co.id/berita/koran/politik-koran/15/08/01/nse6d91-83-daerah-lain-berpotensi-calon-tunggal>, diakses 11 Januari 2015.

daerah. Ketiga daerah tersebut adalah Kabupaten Blitar Jawa Timur, Kabupaten Tasikmalaya Jawa Barat, dan Kabupaten Timor Tengah Utara Nusa Tenggara Timur.

Terhadap kondisi calon tunggal tersebut dapat disimpulkan bahwa UU No. 8 Tahun 2015 dinilai kurang antisipatif dan solutif mengantisipasi permasalahan yang muncul. Hal ini dikarenakan fenomena calon tunggal justru terjadi di awal pendaftaran dan bukan pada periode verifikasi data calon kepala daerah, sebagaimana terlihat banyaknya daerah yang hingga habis masa pendaftaran tidak memenuhi jumlah minimal dua pasangan calon kepala daerah. Apabila dilakukan pembacaan terhadap ketentuan UU No. 8 Tahun 2015, maka proses pengajuan calon kepala daerah mulai dari tahapan dibukanya pendaftaran hingga habis masa pendaftaran calon kepala daerah, hanya berselang selama 3 (tiga) hari terhitung sejak pengumuman pendaftaran.¹³⁶ Hal ini dipersulit dengan tidak ada mekanisme penambahan masa pendaftaran. Solusi perpanjangan masa pendaftaran justru datang dari Komisi Pemilihan Umum (KPU). Akan tetapi, selama masa perpanjangan pendaftaran yang dilakukan tidak menghasilkan bertambahnya calon bagi ke tiga daerah tersebut. Sedangkan aturan normatif dari Undang-Undang *a quo* tidak memberikan jawaban atas permasalahan yang muncul.

Solusi calon tunggal yang muncul datang melalui penyelenggara pemilihan yaitu KPU dengan dikeluarkannya Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan KPU No. 9 Tahun 2015 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan wakil Bupati dan Wakil Bupati,

¹³⁶ Lihat Pasal 44 UU No. 8 Tahun 2015

dan/atau Walikota dan Wakil Walikota. Adapun solusi yang diberikan sebagai berikut:

Pasal 89

(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.

(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.

Komisi Pemilihan Umum memberikan perpanjangan waktu pendaftaran bagi pasangan calon kepala daerah bagi daerah yang masih memiliki satu pasangan calon. Akan tetapi, apabila sampai berakhirnya perpanjangan masa pendaftaran hanya terdapat satu pasangan calon, maka dilakukan penundaan pemilihan dan akan diselenggarakan pada pemilihan serentak berikutnya. Apabila di dalam proses pendaftaran sudah terdapat paling sedikit 2 (dua) pasangan calon, maka dapat dilanjutkan dalam tahapan penelitian persyaratan calon. Akan tetapi, setelah dilakukan penelitian kemudian hanya terdapat satu pasangan calon yang memenuhi persyaratan, maka ketentuan Pasal 89A berlaku. Adapun ketentuannya sebagai berikut:

Pasal 89A

(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.

(2) Pasangan calon yang telah ditolak atau telah dinyatakan tidak memenuhi persyaratan tidak dapat diusulkan dalam pendaftaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

(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 seluruh tahapan dan pemilihan diselenggarakan pada pemilihan serentak berikutnya.

Kondisi serupa juga dapat terjadi apabila terjadi pembatalan pasangan calon kepala daerah sebagai peserta pemilihan yang mengakibatkan jumlah pasangan calon kepala daerah kurang dari 2 (dua) pasangan, maka dilakukan penundaan pemilihan kepala daerah. Sebagaimana ketentuan KPU sebagai berikut:

Pasal 91:

(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.

(2) Penundaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota.

(3) KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota membuka kembali pendaftaran Pasangan Calon paling lama 3 (tiga) hari.

(4) Dalam hal penundaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan tahapan pemungutan suara tidak dapat dilaksanakan secara serentak pada hari yang sama, KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota menetapkan keputusan penundaan seluruh tahapan dan Pemilihan diselenggarakan pada Pemilihan serentak berikutnya.

Penundaan pemilihan kepala daerah tersebut akan diselenggarakan pada tahun 2017 bersama dengan dilaksanakan pemilihan kepala daerah serentak selanjutnya sebagaimana ketentuan Pasal 201 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2015 yaitu:

Pemungutan suara serentak dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota yang masa jabatannya berakhir pada bulan Juli sampai dengan bulan Desember Tahun 2016 dan yang masa jabatannya berakhir pada tahun

2017 dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada bulan Februari tahun 2017.

Pada tataran ideal, penundaan pelaksanaan pemilihan kepala daerah dikarenakan calon tunggal merupakan kemunduran terhadap pelaksanaan demokrasi dan pelanggaran hak asasi manusia. Mengingat salah satu nilai demokrasi menurut B. Mayo adalah menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rulers*).¹³⁷ Penundaan pelaksanaan pemilihan kepala daerah mengganggu sistem peralihan kepemimpinan di daerah. Apabila pelaksanaan pemilihan kepala daerah ditunda, maka jabatan kepala daerah akan diisi oleh pelaksana tugas (PLT) dengan kewenangan terbatas. Sehingga bukan hal yang tidak mungkin semangat pembangunan di daerah akan terhambat yang kemudian dapat berujung pada tidak terpenuhinya hak warga negara. Meskipun tidak dapat kitaingkari, bahwa dalam pelaksanaan demokrasi di daerah kontestasi sangat diperlukan. Untuk itu, sangat perlu diupayakan mewujudkan demokrasi yang partisipatoris dan sejalan dengan keinginan rakyat. Sehingga partisipasi yang lebih dari masyarakat tentunya akan memberikan keseimbangan dalam proses demokrasi.

Hal ini sejalan dengan hak asasi manusia yang dilanggar dengan penundaan pelaksanaan pemilihan kepala daerah bagi daerah yang hanya memiliki satu pasangan calon. Adanya permasalahan calon tunggal yang diakibatkan oleh tidak antisipatifnya aturan normatif pemilihan kepala daerah seharusnya tidak menjadi legitimasi pemerintah untuk berbuat *abuse of power*, yaitu pengabaian terhadap hak-hak asasi bagi 'si calon' maupun bagi masyarakat di daerah. Hal ini

¹³⁷ Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, Oxford University Press, New York, 1960, hlm 70 dalam Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm 13.

dikarenakan bingkai dari penyelenggaraan negara Indonesia adalah demokrasi sebagaimana Ulf Sundhaussen menyebutkan bahwa tiga syarat demokrasi untuk suatu sistem politik, yaitu: jaminan atas hak seluruh warganegara untuk dipilih dan memilih dalam pemilu yang dilaksanakan secara berkala dan bebas.¹³⁸

3. Problematika Hukum Calon Tunggal Kepala Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015.

Penundaan dilaksanakannya pemilihan kepala daerah bagi calon tunggal di tahun 2015, dirasa menimbulkan kerugian hak konstitusional bagi warga negara. Kerugian hak konstitusional tersebut dirasakan oleh Effendi Ghazali (Pemohon I) dan Yayan Sakti Suryandaru (Pemohon II), sehingga mereka melakukan gugatan *judicial review* atas UU No.8 Tahun 2015. Pemohon I adalah perseorangan warga Indonesia yang mempunyai hak untuk memilih serta merupakan warga negara Indonesia yang selalu aktif melaksanakan hak pilih dalam Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah. Adapun Pemohon II adalah perseorangan warga Indonesia yang merasa dirugikan oleh pasal yang menentukan “penundaan pilkada jika dalam suatu daerah terdapat kurang dari dua pasangan calon”. Artinya, dengan pilkada di suatu daerah hanya diikuti oleh calon tunggal, maka pilkada mengalami penundaan. Terhadap *judicial review* tersebut menghasilkan putusan MK-RI Nomor 100/PUU-XIII/2015 terkait Pemilihan kepala daerah dengan hanya satu pasangan calon.

¹³⁸ Ulf Sundhoussen, “Demokrasi dan Kelas Menengah: Refleksi Mengenai Pembangunan Politik,” dalam *Prisma*, No.2 Tahun XXI, 1992, hlm 64 dalam R.Siti Zuhro, dkk *Demokrasi Lokal; Perubahan dan Kesenambungan Nilai-Nilai Budaya Politik Lokal*, Ombak, Yogyakarta, 2009, hlm 19.

Pada pokok gugatannya, Effendi merasa hak konstitusional telah dilanggar berdasarkan ketentuan 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.”* Hak konstitusional yang dilanggar tersebut juga sejalan dengan pelanggaran 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 diskriminatif itu.”* Effendi menyampaikan, di dalam alasan permohonan bahwa warga negara yang tinggal di daerah pemilihan kepala daerahnya hanya memiliki satu pasangan calon, maka jelas tidak mendapat pengakuan, jaminan perlindungan hukum dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum, dibanding dengan warga negara yang tinggal di daerah lain yang memiliki lebih dari satu pasangan calon.¹³⁹

Selanjutnya Pemohon juga mendalilkan, bahwa ketentuan pasal yang dimohonkan melanggar hak konstitusional Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, *“Setiap warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”* Hal ini diperkuat dalam Pasal 43 UU Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan, *“Setiap warga negara berhak dipilih dan memilih dalam pemilu.”* Dengan demikian, warga negara yang tinggal di daerah pemilihan kepala daerah yang hanya memiliki satu pasangan calon mengalami kerugian hak memilih. Dalam kondisi demikian juga berlaku bagi pasangan calon yang hanya

¹³⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015

terdapat satu pasangan di suatu daerah. Hak konstitusionalnya untuk dipilih menjadi tidak memiliki kepastian hukum, meskipun secara administratif persyaratan sebagai calon kepala daerah telah terpenuhi.¹⁴⁰

Terhadap kondisi demikian, Mahkamah Konstitusi melalui putusannya memutuskan bahwa pasal-pasal yang dimohonkan bertentangan dengan UUD 1945. Mahkamah menimbang bahwa tidak ada keharusan pasangan calon paling sedikit 2 (dua) pasangan calon, dengan syarat sepanjang tidak dimaknai sebagai menetapkan 1 (satu) pasangan calon kepala daerah.¹⁴¹ Sehingga adanya calon tunggal tidak boleh dimaknai sebagai penetapan calon tunggal kepala daerah sebagai kepala daerah terpilih tanpa melalui tahapan pemilihan kepala daerah. Lebih jelasnya dalam putusan tersebut, Mahkamah menyatakan Pasal 49 ayat (9) dan Pasal 50 ayat (9) UU Pilkada bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki 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.”*¹⁴²

Selain itu, Mahkamah menyatakan Pasal 51 ayat (2) UU Pilkada bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai mencakup *“menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur dalam hal hanya hanya terdapat 1 (satu)*

¹⁴⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015

¹⁴¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015

¹⁴² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015

pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur.”¹⁴³ Terakhir, Mahkamah menyatakan Pasal 52 ayat (2) UU Pilkada bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki 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 Walikota dan Calon Wakil Walikota.*”¹⁴⁴

Pemilihan kepala daerah serentak tetap harus dilaksanakan dalam konteks implementasi kedaulatan rakyat. Mahkamah memberikan garansi konstitusional bahwa Pasal 49 ayat (9) dan Pasal 50 ayat (9) UU No.8 Tahun 2015 harus dimaknai sesuai amar putusan agar daulat rakyat tidak terbelenggu. Jaminan hak untuk memilih dan dipilih senantiasa dikedepankan sebagai bentuk pelaksanaan amanat konstitusi. Undang-undang pilkada tidak berdaya ketika dihadapkan pada realitas hadirnya calon tunggal yang muncul di 3 (tiga) daerah yaitu Kabupaten Blitar, Kabupaten Tasikmalaya, dan Kabupaten Timur Tengah Utara. Hal ini dikarenakan tidak adanya ketentuan yang mengakomodir adanya calon tunggal di dalam undang-undang *a quo*.

Berkaitan dengan mekanisme pemilihan, Mahkamah menyatakan, untuk Pilkada yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon, manifestasi kontestasinya lebih tepat apabila dipadankan dengan *plebisit* yang meminta rakyat sebagai pemilih untuk menentukan pilihannya apakah “setuju” atau “tidak setuju” dengan

¹⁴³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015

¹⁴⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015

pasangan calon tersebut.¹⁴⁵ Sehingga masyarakat dapat menentukan, apabila jumlah suara lebih banyak menyatakan setuju kepada calon kepala daerah maka calon kepala daerah tersebut terpilih oleh masyarakat untuk memimpin daerah tersebut. Akan tetapi, apabila jumlah suara yang menyatakan tidak setuju terhadap kepala daerah lebih banyak daripada setuju maka dilakukan penundaan pemilihan kepala daerah.¹⁴⁶

Penundaan tersebut, menurut Mahkamah tidak bertentangan dengan konstitusi. Sebab, pada dasarnya rakyat telah memutuskan penundaan itu melalui pemberian suara “tidak setuju” tersebut.¹⁴⁷ Mekanisme itu pun dinilai Mahkamah lebih demokratis dibandingkan dengan menyatakan “menang secara aklamasi” tanpa meminta pendapat rakyat jika calon tidak memiliki pesaing.¹⁴⁸ Mahkamah menegaskan, penekanan terhadap sifat “demokratis” menjadi substansial lantaran merupakan perintah konstitusi, dalam hal ini Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Dengan mekanisme demikian, amanat konstitusi yang menuntut pemenuhan hak konstitusional warga negara, dalam hal ini hak untuk dipilih dan memilih, serta amanat agar Pilkada dilaksanakan secara demokratis dapat diwujudkan.¹⁴⁹

Dalam putusannya, Mahkamah juga menegaskan Pilkada yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon harus ditempatkan sebagai upaya terakhir, semata-mata demi memenuhi hak konstitusional warga negara. Dengan catatan,

¹⁴⁵ Referendum Kepala Daerah, edisi IV Juli-Agustus 2015, [http://www.kpu.go.id/koleksigambar/Revisi+Final+Majalah+Suara+KPU+Edisi+4.compressed .pdf](http://www.kpu.go.id/koleksigambar/Revisi+Final+Majalah+Suara+KPU+Edisi+4.compressed.pdf)

¹⁴⁶ Referendum Kepala Daerah, *Ibid.*

¹⁴⁷ Referendum Kepala Daerah, *Ibid.*

¹⁴⁸ Referendum Kepala Daerah, *Ibid.*

¹⁴⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015

bahwa sebelumnya penyelenggara Pemilu telah mengusahakan dengan sungguh-sungguh untuk menemukan paling sedikit dua pasangan calon.¹⁵⁰

Melihat pendapat Mahkamah Konstitusi dapat diketahui bahwa terdapat hak-hak politik warga negara yang sedang diperjuangkan tanpa mengurangi nilai demokrasi itu sendiri. Hakikat kontestasi dari suatu kompetisi atau pemilihan tidak dapat dikungkung oleh minimnya pasangan calon yang mendaftar dalam pilkada, karena pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak disimpangi dengan sekedar menunda pilkada tahun pemilihan berikutnya. Penundaan akan berimplikasi pada tertundanya hak-hak pemilih dan mengurangi sisi demokratis pilkada. Dalam memaknai kontestasi, Mahkamah tidak sependapat dengan penerapan *uncostested election* seperti diterapkan di Amerika Serikat, Inggris, Kanada, dan Singapura, yang lebih identik dengan persetujuan secara aklamasi tanpa melibatkan suara rakyat.¹⁵¹ Makna kontestasi tidak hanya dibatasi dengan adanya pasangan calon, namun dapat juga dimanifestasikan dalam bentuk pilihan setuju atau tidak setuju. Jika calon kepala daerah dapat diterapkan sebagai kepala daerah terpilih. Namun, jika warga banyak memilih untuk tidak setuju maka pilkada ditunda pada pemilihan selanjutnya.

Model penafsiran demikian, menunjukkan adanya pergeseran paradigma Mahkamah dalam mendudukan siapa yang dapat berkompetisi dengan pasangan calon. Itulah *constitutional policy* Mahkamah yang mengubah rezim pemilihan calon menjadi pilihan referendum, meski hal demikian hanya ditempatkan sebagai *'emergency exit'*. Artinya pilkada dengan calon tunggal adalah upaya terakhir

¹⁵⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015

¹⁵¹ Mohammad Mahrus Ali, "Tafsir Sistematis Untuk Pilkada Demokratis", *Majalah Konstitusi*, No.104, Oktober 2015, hlm 6.

setelah semua tahapan penjaringan pasangan calon ‘gagal’ menghadirkan 2 (dua) paslon atau lebih.¹⁵²

Istilah “pemilihan” telah mengalami perluasan makna menjadi tidak hanya memilih pasangan calon namun juga pilihan sikap. Hal ini merupakan kondisi baru dalam konteks pemilihan daerah, meski dalam pemilihan kepala desa hal tersebut sudah lazim dengan sistem calon kepala desa melawan bumbung kosong. Masuknya calon tunggal dalam bursa pilkada serentak tentu akan sangat berimplikasi pada hal-hal teknis ataupun substantif seperti sosialisasi pemilih serta penyelesaian perselisihan hasil jika dikemudian hari ada pihak-pihak yang keberatan, maka putusan *a quo* menjadi acuan dalam menuntaskan problem yang potensial terjadi pasca penetapan hasil.¹⁵³

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut memberikan dua implikasi sekaligus terhadap sistem pilkada serentak, yaitu implikasi langsung dan implikasi tidak langsung. Implikasi langsung dari putusan MK tentang calon tunggal berupa: *Pertama*, adanya mekanisme baru dalam pelaksanaan pilkada serentak mendatang. Dengan diberikannya peluang bagi satu pasangan calon Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota dan Gubernur/Wakil Gubernur dalam mengikuti kontestasi pilkada serentak melalui mekanisme memilih “setuju” atau “tidak setuju”, berarti adanya mekanisme baru untuk menentukan pemimpin di daerah dalam pilkada serentak. Menurut beberapa pihak, mekanisme ini disebut juga mekanisme referendum. Kendatipun demikian, menurut hakim MK Suhartoyo saat membacakan putusan MK, dia menyebutkan, pola ini tidak bertentangan

¹⁵² Mohammad Mahrus Ali, “Tafsir Sistematis... *Ibid.*

¹⁵³ Mohammad Mahrus Ali, “Tafsir Sistematis...*Ibid.*..hlm. 6-7.

dengan konstitusi lantaran masyarakat telah menyampaikan haknya melalui persetujuan atau ketidaksetujuan atas calon tunggal tersebut.¹⁵⁴

Kedua, pengaturan melalui PKPU tentang calon tunggal. Karena pelaksanaan pemilihan dengan hanya satu pasangan calon Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota dan Gubernur/Wakil Gubernur maka KPU harus membuat peraturan mengenai calon tunggal. Peraturan itu harus meliputi model surat suara yang digunakan, mekanisme kampanye, dan kebutuhan logistik. Karena hal ini yang akan bersinggungan langsung di lapangan pada waktu pemilihan.

Menindaklanjuti Putusan MK No.100/PUU-XIII/2015, Komisi Pemilihan Umum kembali mengeluarkan Peraturan KPU No. 14 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, dan Wakil Gubernur, Bupati, dan Wakil Bupati, dan/atau Wakil Walikota dan Wakil Walikota dengan Satu Pasangan Calon. Peraturan KPU tersebut memberikan pedoman kepada KPU di daerah untuk dapat menetapkan 1 (satu) pasangan calon kepala daerah dengan melakukan penundaan terlebih dahulu tahapan pemilihan, kemudian melakukan sosialisasi kembali dan memperpanjang masa pendaftaran. Namun, apabila perpanjangan masa pendaftaran telah berakhir dan dilakukan hasil penelitian pasangan calon dinyatakan memenuhi syarat maka KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota dapat menerbitkan keputusan tentang penetapan:

- a. Pasangan Calon yang memenuhi syarat sebagai peserta Pemilihan; dan
- b. Pemilihan dengan 1 (satu) Pasangan Calon.

¹⁵⁴<http://nasional.inilah.com/> Implikasi Serious MK Putuskan Calon Tunggal Pilkada, diakses tanggal 25 Januari 2016.

Ketentuan tersebut, jelas mengubah peraturan KPU sebelumnya yang menghendaki dilakukan penundaan pemilihan kepala daerah dalam pilkada serentak selanjutnya. Di dalam Peraturan KPU No. 14 Tahun 2015 juga menindaklanjuti hasil Putusan Mahkamah Konstitusi yang memberikan jalan tengah bagi demokrasi di Indonesia, yaitu dengan mekanisme referendum. Pelaksanaan mekanisme referendum tentunya diikuti dengan pelbagai persiapan secara teknis di dalam penyelenggaraan pemilihan. Adapun ketentuan berkaitan dengan mekanisme pemungutan suara bagi daerah yang memiliki satu pasangan calon kepala daerah salah satunya adalah sarana pemungutan suara. Pengaturan mengenai sarana tersebut di atur dalam Pasal 14 ayat (1) Peraturan KPU No. 14 Tahun 2015, yaitu: *Sarana yang digunakan untuk memberikan suara pada Pemilihan 1 (satu) Pasangan Calon menggunakan surat suara yang memuat foto Pasangan Calon, nama Pasangan Calon dan kolom untuk memberikan pilihan setuju atau tidak setuju.* Ketentuan mengenai pemungutan suara diatur dalam Pasal 18 yaitu, Pemberian suara pemilihan 1 (satu) Pasangan Calon dilakukan dengan cara mencoblos 1 (satu) kali pada kolom pilihan setuju atau tidak setuju.

Adapun pengaruh tidak langsung terhadap putusan Mahkamah ini berupa: *pertama*, terjadinya kekosongan hukum bagi calon tunggal dalam tata pelaksanaan Pilkada dalam UU *a quo*. Inilah salah satu kelemahan Putusan MK yang selalu menyatakan suatu pasal sebagai konstitusional bersyarat. Perubahan terhadap satu ketentuan akan menyebabkan ketentuan lainnya rentan mengalami antinomi antar ketentuan, termasuk memicu akan terjadinya kekosongan hukum dalam

perundang-undangan tersebut.¹⁵⁵ Di satu sisi, diakui putusan mahkamah tersebut memberikan manfaat atas kebuntuan pilkada serentak atas calon tunggal yang menimbulkan polemik. Namun, di sisi lain putusan tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum yaitu berdampak secara struktural terjadinya kekosongan hukum dalam UU pilkada *a quo*.

Kedua, kekosongan hukum pengaturan sengketa pilkada untuk calon tunggal. Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 1 Tahun 2015, PMK Nomor 2 Tahun 2015 dan PMK nomor 3 Tahun 2015 merupakan sejumlah peraturan MK yang dibuat untuk memutus sengketa hasil Pilkada. Secara garis besar ketiga PMK tersebut memang dibuat dalam kondisi normal dengan pengertian pilkada yang diikuti oleh pasangan calon lebih dari satu.¹⁵⁶

Oleh karena itu, setelah Mahkamah Konstitusi memberikan amar putusan terkait *judicial review* UU No. 8 Tahun 2015 mengenai calon tunggal tersebut maka, Mahkamah Konstitusi menindaklanjuti putusannya dengan mengeluarkan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dengan Satu Pasangan Calon yang kemudian dilakukan perubahan menjadi Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6 Tahun 2015. Peraturan Mahkamah Konstitusi ini diharapkan dapat menjawab permasalahan yang muncul akibat dari diizinkannya calon tunggal kepala daerah untuk mengikuti kontestasi politik di pilkada serentak 2015.

¹⁵⁵Damang, "Implikasi Hukum Calon Tunggal Kepala Daerah", *Opini Negara Hukum.com*. diakses pada tanggal 24 Januari 2016.

¹⁵⁶Hani Adhani, "Sengketa Pilkada Pasangan Calon Tunggal", *Opini Majalah Konstitusi*, NO. 105- November 2015, hlm.7.

Beberapa implikasi dari putusan Mahkamah Konstitusi mengenai calon tunggal tersebut menimbulkan kekosongan hukum terkait mekanisme penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah terhadap daerah yang hanya memiliki satu pasangan calon. Bukan hal yang tidak mungkin apabila kehadiran calon tunggal dapat terjadi perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Terkait perselisihan hasil pemilihan kepala daerah diatur dalam Pasal 142 UU No.8 Tahun 2015, dimana menyebutkan bahwa sengketa pemilihan terdiri atas sengketa antar peserta pemilihan dan sengketa antara peserta pemilihan dan penyelenggara pemilihan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/kota. Peraturan MKRI Nomor 4 Tahun 2015 telah mengatur hal baru terkait dengan *legal standing* dari pemohon dalam sengketa pemilihan kepala daerah bagi daerah yang hanya memiliki satu pasangan calon, ketentuan tersebut adalah:

Pasal 3

(1) Pengajuan permohonan pembatalan penetapan hasil perhitungan dengan perolehan suara oleh KPU/KIP Provinsi Kabupaten/Kota dapat diajukan oleh para pasangan calon peserta pemilihan.

(2) Selain dapat diajukan oleh pasangan calon peserta pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), permohonan dapat diajukan oleh pemantau pemilihan.

Ketentuan mengenai pengajuan permohonan dapat dilakukan oleh

pemohon diatur kembali dalam Pasal 5, yaitu:

Yang dimaksud pihak pemohon dalam sengketa pemilihan kepala daerah adalah:

- a. Pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur peserta pemilihan;
- b. Pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati atau calon Walikota dan Wakil Walikota peserta pemilihan;
- c. Pemantau pemilihan dalam negeri yang terdaftar dan memperoleh akreditasi dari KPU/KIP Provinsi untuk pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur;

- d. Pemantau pemilihan dalam negeri yang terdaftar dan memperoleh akreditasi dari KPU/KIP Kabupaten/kota untuk pemilihan Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota.

Pasal 9 Peraturan MKRI Nomor 6 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dengan Satu Pasangan Calon, ini mengatur mengenai objek dalam perkara perselisihan hasil pemilihan adalah keputusan termohon tentang penetapan perolehan suara hasil pemilihan yang mempengaruhi terpilih atau tidak terpilihnya pasangan calon Gubernur, Bupati, atau Walikota.

Akan tetapi, persoalan mengenai sengketa pemilihan kepala daerah untuk calon tunggal kepala daerah tidak dapat secara sederhana menjadi sengketa antara calon pasangan dengan pemantau pemilihan yang terdaftar di KPU. Hal ini disebabkan kontestasi dalam pilkada calon tunggal melalui referendum yang menghadirkan calon tunggal melawan kotak kosong dengan pernyataan setuju dan tidak setuju menyisakan pertanyaan baru. Siapakah pihak yang dapat menjadi wakil dari suara tidak setuju dalam pemilihan calon tunggal tersebut? Apakah pemantau dapat mewakili suara dari rakyat yang tidak setuju dalam pemilihan kepala daerah tersebut? Di satu sisi, pengaturan teknis terkait dengan pemantau yang dapat mengajukan sengketa di Mahkamah Konstitusi perlu diatur secara jelas dan komprehensif. Sehingga tidak menjadi polemik dikemudian hari terkait ketentuan pemantau dalam sengketa pemilihan kepala daerah dengan hanya satu pasangan calon.

B. Upaya untuk Mengatasi Adanya Calon Tunggal Kepala Daerah dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak yang Akan Datang.

1. Analisis Solusi Pengaturan Calon Tunggal Kepala Daerah dalam Peraturan Perundang-undangan.

Problematika terkait keberadaan calon tunggal kepala daerah yang muncul di dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah serentak di tahun 2015 seharusnya disikapi dengan segera oleh pemerintah maupun Dewan Perwakilan Rakyat di pusat. Akan tetapi, sikap segera yang harus diambil tidak diperbolehkan keluar dari tata aturan yang hukum yang berlaku. Hal ini sesuai dengan Konstitusi Indonesia bahwa negara Indonesia berdasarkan atas hukum, hal ini termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Salah satu prinsip yang menyangga tegaknya negara modern ini adalah supremasi hukum (*Supremacy of Law*). Oleh karena itu, hukum menjadi bingkai dalam salah satu penyelenggaraan bernegara yaitu pelaksanaan sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Solusi terhadap fenomena calon tunggal kepala daerah dalam pemilihan kepala daerah serentak di tahun 2015, dilakukan dengan mengeluarkan Peraturan KPU No. 12 Tahun 2015 sebagaimana yang telah diuraikan dalam sub bahasan sebelumnya, yaitu dengan melakukan penundaan pelaksanaan pemilihan kepala daerah bagi daerah yang hanya memiliki satu pasangan calon hingga pemilihan kepala daerah serentak selanjutnya.

Putusan KPU yang menetapkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah di 3 (tiga) Kabupaten untuk ditunda hingga 2017 melalui Peraturan KPU No. 12 Tahun 2015 dapat disebut dengan istilah “kelebihan beban”. Hal ini dikarenakan

pengaturan tentang percepatan pemilihan kepala daerah pada 9 Desember 2015 ditentukan dalam Pasal 201 UU No. 8 Tahun 2015. Sedangkan Peraturan KPU bukanlah Peraturan Pemerintah yang melaksanakan undang-undang pemilihan kepala daerah. Peraturan KPU hanya peraturan teknis untuk melaksanakan pemilihan.¹⁵⁷

Dari sisi kekuatan peraturan, Peraturan KPU berada di bawah undang-undang. Hal ini dikarenakan Peraturan KPU merupakan hal-hal teknis pelaksanaan undang-undang, bukan terkait hal-hal substansial yang seharusnya diatur dalam undang-undang. Sedangkan fenomena calon tunggal mengandung hal-hal substansial yang terlewat diselesaikan para legislator. Kealpaan tersebut terlihat dari tidak ditemukan satu pun rujukan pasal dan ayat dalam UU No 8 Tahun 2015 yang dapat dijadikan dasar membuat peraturan menunda pilkada.

Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 48, Pasal 49, dan Pasal 52 UU No.8 Tahun 2015 hanya menganjurkan penundaan dalam hitungan hari untuk masa pendaftaran pasangan calon. Kondisi demikian membuat KPU mempunyai langkah yang cepat dalam mengantisipasi persoalan yang muncul mengenai fenomena calon tunggal, akan tetapi solusi yang diberikan oleh KPU melampaui apa yang terdapat dalam undang-undang.

Peraturan KPU hanya bersifat sementara, hal ini terkait dengan jangka waktu dari peraturan KPU itu sendiri.¹⁵⁸ Jangka waktu dari peraturan KPU hanya sampai tahun 2017. Sedangkan fenomena calon tunggal bukan spesifik terjadi di

¹⁵⁷ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm 243.

¹⁵⁸ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang...Ibid.*

pemilihan kepala daerah serentak tahun 2015. Sejak pemilihan kepala daerah pertama kali digelar tahun 2005, fenomena calon tunggal sudah beberapa kali terjadi. Sebagai contoh potensi permasalahan pernah ada di Sampang, kendati KPUD telah memperpanjang masa pendaftaran calon sampai tiga kali, tidak ada partai atau gabungan partai lain yang mendaftarkan calon alternatif di luar pasangan H. Moh Ismail Muzakki-H.Moh Nurun Tajalla, yang diusung PPP dan 11 partai lain. Kejadian serupa terjadi di Gorontalo. Pasangan Fadel Muhammad dan Gusnar Ismail yang dicalonkan Partai Golkar belum memiliki lawan meskipun KPUD Gorontalo juga telah tiga kali mengubah batas waktu pendaftaran calon. Pasangan calon yang diusung Partai Bulan Bintang, Hamid Kuna dan Bonny Oentoe, ditolak KPUD karena tidak memenuhi syarat minimal dukungan 15 persen suara atau kursi DPRD.¹⁵⁹ Saat itu, kebijakan menunda pemilihan kepala daerah oleh KPU setempat tidak menjadi masalah. Jadwal pemilihan kepala daerah dapat dengan mudah direvisi oleh KPU mengingat tidak ada keharusan pemilihan kepala daerah untuk dilaksanakan secara serentak seperti di tahun 2015. Apabila kebijakan tersebut ditetapkan dalam pemilihan kepala daerah tahun 2015, maka pemilihan kepala daerah bercalon tunggal akan terus ditunda hingga jumlah pasangan calon memenuhi syarat dua pasangan hingga mengakibatkan tahapan di daerah tersebut akan tertinggal dari daerah lainnya.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak mengantisipasi munculnya calon tunggal. Sesuai ketentuan, pemilihan

¹⁵⁹ Kompas 8 September 2006 dalam Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu*, Pustaka Pelajar, Semarang, 2008, hlm 218.

kepala daerah diikuti sekurangnya dua pasangan calon.¹⁶⁰ Calon tunggal tidak memenuhi syarat minimal sehingga pemilihan kepala daerah tidak dapat dilangsungkan. Secara substansi, ketentuan tersebut menegaskan bahwa persaingan atau kompetisi dalam pemilihan kepala daerah sangat penting. Kompetisi hanya bisa terjadi jika pemilihan kepala daerah diikuti sekurang-kurangnya dua pasangan calon.

Hal itu sejalan dengan peringatan Elkit dan Svenson, yang mengatakan bahwa pemilihan hanya akan kompetitif jika pemilih mempunyai pilihan di antara alternatif-alternatif politik yang bermakna. lebih jauh dikatakan, secara hukum (*de jure*) dan kenyataan (*de facto*) tidak menetapkan pembatasan dalam rangka penyingkiran calon-calon atas dasar alasan politik.¹⁶¹ Merujuk pendapat itu, kualitas kompetisi semakin baik jika jumlah calon semakin banyak. Kompetisi bermanfaat untuk menguji dan memperkuat komitmen calon terhadap rakyat, dengan adu program dalam tahapan kampanye. Hanya melalui kompetisi rakyat dapat menilai para calon.

Dengan demikian, calon tunggal merupakan preseden buruk dan ancaman bagi demokrasi. Ada yang berpendapat, sebaiknya calon tunggal tidak ditetapkan saja sebagai calon terpilih. Bukankah calon tunggal berarti memenangkan kompetisi pemilihan kepala daerah? Pendapat semacam itu memecahkan masalah dengan menimbulkan masalah baru. Dan itu buruk bagi suatu sistem. Bayangkan seorang konglomerat ‘membeli’ semua partai sehingga hanya ada satu pasangan calon. Sehingga kondisi demikian justru memanipulasi arti demokrasi. Sehingga

¹⁶⁰ Lihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

¹⁶¹ Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan..., Ibid.* hlm 220.

tidak menutup kemungkinan bahwa akan muncul kembali dalam putaran pemilihan kepala daerah serentak di pemilihan selanjutnya. ~~dan~~ dikhawatirkan fenomena calon tunggal dapat terjadi dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak nasional di tahun 2027.

Sebagaimana sudah dijelaskan sebelumnya, bahwa sebelum pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara nasional di tahun 2027 terdapat beberapa penyelenggaraan pemilihan kepala daerah serentak secara bertahap. Namun, apabila fenomena pasangan calon tunggal kepala daerah terjadi pada setiap putaran mengharuskan penundaan pemilihan kepala daerah pada putaran selanjutnya, ini tentunya dapat menimbulkan ketidakadilan bagi pasangan calon tunggal dan masyarakat pemilih dalam konteks pemenuhan hak dipilih dan memilih dalam pemilihan umum. Hal ini dikarenakan jarak waktu antar tahapan pemilihan kepala daerah serentak berbeda-beda. Putaran pertama Desember 2015, kedua Februari 2017, ketiga Juni 2018, keempat 2020, kelima 2022, keenam 2023, dan terakhir serentak Tahun 2027.

Ketidakadilan yang terdapat dalam Peraturan KPU memang dapat terjadi. Hal ini dikarenakan sifat dari Peraturan KPU sendiri yang hanya mengatur secara teknis. Peraturan KPU terlihat tidak mempertimbangkan perlakuan adil terhadap hak-hak dasar warga negara, yaitu hak memilih dan dipilih, hak atas perlakuan yang sama di hadapan hukum, serta hak politik dan pemerintahan bagi pasangan calon tunggal maupun bagi masyarakat di daerah yang terdapat pasangan calon tunggal.

Kondisi demikian tentunya bertentangan dengan perspektif negara hukum yang demokratis, bahwa prinsip-prinsip demokrasi harus ditegakkan. Dimana penghormatan terhadap hak-hak warga negara merupakan manifestasi dari proses demokrasi. Oleh karena itu, pengabaian hak-hak politik tersebut dapat menimbulkan kerugian hak-hak dasar lebih besar bagi sebagian warga negara yang bersinggungan langsung dengan adanya fenomena calon tunggal apabila solusi yang diberikan adalah penundaan pemilihan kepala daerah.

Mustahil apabila menolak adanya kondisi pasangan calon tunggal kepala daerah. Hal ini berkaitan dengan masih terbuka lebar banyak siasat politik untuk sekedar memenuhi persyaratan prosedural dan atau hanya mencari kepentingan pragmatis. Oleh karena itu, di satu sisi melakukan pelarangan terhadap fenomena ini dapat menimbulkan ancaman bahwa akan lebih banyak daerah yang sengaja diarahkan gagal untuk memenuhi lebih dari satu pasangan calon.

Dikeluarkannya Peraturan KPU No. 12 Tahun 2015 merupakan solusi yang tidak tepat berkaitan dengan materi muatan peraturan KPU *a quo* yang kelebihan beban. Maksud dari “kelebihan beban” dapat diketahui dengan melakukan kajian terhadap materi muatan dari peraturan perundang-undangan.

Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur jenis peraturan perundang-undangan selain yang disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1). Jenis peraturan perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan, adapun peraturan yang dimaksud

yakni: Peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga atau Komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.¹⁶²

Tetapi disayangkan UU No.12 Tahun 2011 tidak menentukan secara pasti apa saja materi muatan dari pelbagai jenis peraturan tersebut, serta bagaimana penjejaran atau hirarki serta kedudukan dari peraturan-peraturan tersebut terhadap peraturan yang telah ditetapkan dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011.¹⁶³

Jimly Asshiddiqie berpendapat, terdapat pejabat-pejabat setingkat Menteri seperti Gubernur Bank Indonesia, Kepala kepolisian RI, Panglima Tentara Nasional Indonesia, dan Jaksa Agung, yang dapat pula diberi kewenangan regulasi. Termasuk dalam kategori ini adalah lembaga-lembaga yang bersifat independen seperti Komisi Pemilihan Umum, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Penyiaran Indonesia, dan sebagainya. Badan atau lembaga seperti ini dapat mengeluarkan peraturan tersendiri, asalkan kewenangan regulatif itu diberikan oleh undang-undang.¹⁶⁴ Oleh karena itu, menjadi penting payung hukum undang-undang yang diberikan kepada suatu peraturan yang dikeluarkan

¹⁶² Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Nusa Media, Bandung, 2011, hlm 88.

¹⁶³ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian...,Ibid.* hlm 89.

¹⁶⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm 210-211 dalam Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian...,Ibid.*, hlm 90.

oleh lembaga-lembaga independen, dan tidak terkecuali kepada peraturan yang dikeluarkan oleh KPU.

Dasar mengingat Peraturan KPU tersebut salah satunya adalah UU No.8 Tahun 2015. Akan tetapi, terhadap ketentuan mengenai adanya penundaan pelaksanaan pemilihan kepala daerah bagi daerah dengan satu pasangan calon tidak diberikan oleh undang-undang *a quo*. Penundaan hanya terkait memperpanjang pengajuan calon pada masa verifikasi.

Selanjutnya, ketentuan mengenai keputusan pelaksanaan pemilihan kepala daerah pada kondisi terdapat calon tunggal kepala daerah yang mengharuskan adanya penundaan tanpa diperintah oleh undang-undang di atasnya, berdampak kepada kepentingan yang mengikat secara umum maupun hak-hak masyarakat di daerah, baik itu bagi calon kepala daerah maupun bagi masyarakat di daerah dengan satu pasangan calon.

Oleh karena itu, perlu dicermati kembali pendapat Soehino, bahwa ada 4 (empat) hal yang menjadi materi muatan undang-undang, yaitu:¹⁶⁵

- a. Materi yang menurut UUD 1945 harus diatur dengan undang-undang;
- b. Materi yang menurut Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif harus dilaksanakan dengan undang-undang
- c. Materi yang menurut ketentuan pokok, harus dilaksanakan dengan undang-undang;
- d. Materi lain yang mengikat umum, seperti pembebanan kepada penduduk, yang mengurangi kebebasan warga negara, yang memuat keharusan dan/atau larangan.

Menurut Bagir Manan dan Kuntana Magnar materi muatan undang-undang ditentukan berdasarkan tolok ukur berikut:¹⁶⁶

- a. Ditetapkan dalam UUD

¹⁶⁵ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian...*, *Ibid.*, hlm 97.

¹⁶⁶ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian...*, *Ibid.*

- b. Ditetapkan dalam undang-undang terdahulu
- c. Ditetapkan dalam rangka mencabut, menambah atau mengganti undang-undang yang lama
- d. Materi muatan menyangkut hak dasar atau hak asasi
- e. Materi muatan menyangkut kepentingan atau kewajiban rakyat banyak.

Wacana yang kemudian muncul di media adalah desakan pemerintahan Jokowi untuk mengeluarkan Perppu untuk kondisi calon tunggal pilkada di tahun 2015.¹⁶⁷ Hal ini ditanggapi oleh pihak KPU Ida Budhiati sebagai komisioner KPU, bahwa Perppu masuk wilayah pemerintah dan DPR untuk bersepakat melakukan perubahan sistem pemilihan, sehingga perubahannya harus dengan undang-undang. Apabila undang-undang prosesnya cukup panjang, maka ditawarkan solusi melalui Perppu yang merupakan kompetensi pemerintah.¹⁶⁸

Kondisi ketidakjelasan sikap pemerintah untuk mengeluarkan Perppu tersebut diramaikan dengan problematika hukum selanjutnya oleh Mahkamah Konstitusi. Mengapa demikian, sebab Mahkamah membuat norma baru sebagai jalan keluar atas kebuntuan polemik calon tunggal. Mahkamah tidak hanya membatalkan tapi juga memberi norma yang sebelumnya tidak ada. Terlebih putusan tersebut hanya ditindaklanjuti dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU). Dibandingkan dengan pengaturan calon lain yang bukan calon tunggal dengan menggunakan UU tentunya PKPU ini tidak setingkat dengan UU.

Sebagaimana sifat dari Putusan Mahkamah Konstitusi yaitu final dan mengikat. Dalam fungsinya sebagai *guardian of constitution*, MK berada di garis

¹⁶⁷ <http://www.cnnindonesia.com/politik/20150801152121-32-69486/pdip-perppu-jadi-solusi-terakhir-calon-tunggal-di-pilkada/> , diakses tanggal 25 Januari 2016.

¹⁶⁸ Calon Tunggal, Perppu dan Kekosongan Hukum, Suara Komisi Pemilihan Umum, edisi IV Juli-Agustus 2015, http://www.kpu.go.id/koleksigambar/Revisi+Final+Majalah+Suara+KPU+Edisi+4.compressed_.pdf

“*negative legislator*”. Akan tetapi, terhadap Putusan MK No. 100/PUU-XIII/2015 MK telah melakukan pembentukan norma baru yaitu, calon tunggal harus dikontestasikan secara *plebisit*, yaitu pemilih setuju atau tidak setuju.

Di satu sisi ketentuan mengenai konstitusional bersyarat bagi calon tunggal yang harus dikontestasikan, pada dasarnya dapat mempengaruhi atau berimplikasi terhadap ketentuan hukum lainnya yang terkait dengan tata laksana penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Hal inilah menjadi salah satu kelemahan dari Putusan MK yang selalu menyatakan suatu pasal sebagai konstitusional bersyarat. Perubahan terhadap satu ketentuan akan menyebabkan ketentuan lainnya rentan mengalami ketidakharmonisan antar ketentuan, termasuk memicu akan terjadinya kekosongan hukum dalam perundang-undangan tersebut. Implikasi hukum yang pasti terjadi, akibat Putusan MK terkait calon tunggal kepala daerah, paling mendasar dalam UU Pilkada terletak pada keadaan UU *a quo* mengalami kekosongan hukum bagi calon tunggal dalam tata laksana Pilkada.

Sehingga seharusnya penerbitan Perppu lebih tepat, Perppu bisa hadir menjawab persoalan ini secara cepat. Perppu ini akan jadi mekanisme proteksi untuk melindungi hak konstitusional pemilih dan calon atas pilkada yang jujur, adil, dan demokratis.¹⁶⁹ Sebab akan lebih memberikan jaminan hukum yang kuat. Namun apa boleh buat, nasi sudah menjadi bubur, putusan MK sudah dikeluarkan dan pilkada serentak pun sudah dilaksanakan, tindakan hukum yang harus segera dilaksanakan adalah merevisi UU *a quo* dengan mengakomodir seluruh ketentuan dalam putusan MK tersebut.

¹⁶⁹Anggraini, “Calon Tunggal Versus Buntung Kosong”, *Opini Sindonews.com*, diakses pada tanggal 22 Januari 2016.

2. Gagasan Revisi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 sebagai Upaya Mengatasi Calon Tunggal Kepala Daerah dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak yang Akan Datang.

Berdasarkan pembahasan pada sub bab sebelumnya mengenai solusi yang diambil dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak di tahun 2015 dengan Peraturan KPU adalah tidak tepat. Upaya yang tepat untuk mengatasi kekosongan hukum calon tunggal kepala daerah harus diatur di dalam undang-undang atau yang setingkatnya. Oleh karena itu, mekanisme solusi yang dipilih untuk jangka pendek adalah dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu).

Pasal 9 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menegaskan bahwa materi muatan Perppu sama dengan materi muatan Undang-Undang, karena memang Perppu adalah UU yang dibentuk seperti Peraturan Pemerintah. Demikian pula yang ditentukan dalam Pasal 11 UU No. 12 Tahun 2011.¹⁷⁰

Sebagai peraturan darurat, Perppu mengandung pembatasan-pembatasan: *Pertama*, Perppu hanya dikeluarkan dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Dalam praktik hal ikhwal kegentingan yang memaksa sering diartikan luas. Tidak hanya terbatas pada keadaan yang mengandung suatu kegentingan atau ancaman, tetapi termasuk juga kebutuhan yang dipandang mendesak. Siapakah yang menentukan kepentingan yang memaksa itu? Karena kewenangan menetapkan Perppu ada pada Presiden, Presidenlah yang secara hukum menentukan kepentingan yang memaksa. *Kedua*, Perppu hanya berlaku dalam

¹⁷⁰ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian...*, *Op.cit.*, hlm 100.

jangka waktu terbatas. Presiden paling lambat dalam masa sidang DPR berikutnya harus mengajukan Perppu ke DPR untuk memperoleh persetujuan. Apabila disetujui DPR, Perppu berubah menjadi UU. Kalau tidak disetujui, Perppu tersebut harus segera dicabut.¹⁷¹ Melihat posisi strategis Perppu, pengaturan mengenai calon tunggal kepala daerah dapat dituangkan dalam materi muatan Perppu. Akan tetapi, terjadi benturan apabila dihadapkan dengan ketentuan bahwa Perppu dikeluarkan dalam hal ihkwal kegentingan memaksa. Permasalahan mengenai penafsiran hal ihwal kegentingan memaksa terletak pada pemerintah. Oleh karena itu, pemerintah diharapkan tanggap melihat permasalahan calon tunggal yang terjadi di masyarakat, akankah dilakukan pembiaran terhadap kondisi calon tunggal di beberapa daerah? Atau secara cepat segera mengeluarkan Perppu untuk menangani persoalan tersebut. Hal ini dikarenakan permasalahan calon tunggal yang muncul bersinggungan erat dengan demokrasi dan hak-hak asasi warga negara.

Terhadap penundaan pemilihan kepala daerah perlu untuk dicarikan solusi. Pembahasan mengenai permasalahan-permasalahan dan alternatif solusi yang ingin dicapai wajib dikomunikasikan dengan berbagai pihak secara horizontal dan vertikal. Pendek kata, sebagai penyelenggara pemilihan, KPUD adalah eksekutif pemilihan kepala daerah yang berkewajiban menunaikan tugas bukan menemukan kebenaran (hukum) ideal.¹⁷²

Penting untuk memahami bahwa penundaan pemilihan kepala daerah memiliki resiko hukum dan politik. Gugatan terhadap hasil pemilihan kepala

¹⁷¹ Jimmly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm 208-209 dalam Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian...*, *Ibid.*

¹⁷² Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan...*, *Op.cit.*, hlm 236.

daerah dapat dilakukan apabila ketentuan pelaksanaan pemungutan suara tidak dipenuhi. Selain itu, penundaan juga dapat menimbulkan penafsiran negatif secara psiko-politis, seperti adanya situasi darurat sebagai pembenaran penundaan.¹⁷³

Pemilihan kepala daerah serentak tidak hanya terjadi pada tahun 2015 saja. Akan tetapi akan secara berkesinambungan dilaksanakan pada tahun-tahun berikutnya. Oleh karena itu, perlu diambil langkah untuk mengatasi calon tunggal kepala daerah yang akan datang dengan solusi yang berorientasi jangka panjang. Di satu sisi Mahkamah Konstitusi melalui Putusan MK No. 100/PUU-XIII/2015 telah memberikan ‘lampu hijau’ adanya calon tunggal kepala daerah dalam pilkada. Oleh karena itu, menjadi hal yang mendesak diperlukan langkah yang cepat untuk menindaklanjuti tidak terkondifikasinya dan tidak terintegrasi aturan mengenai calon tunggal kepala daerah. Solusi yang dapat diambil adalah dengan melakukan revisi UU No.8 Tahun 2015.

Adapun ketentuan yang perlu diatur dalam gagasan revisi UU No. 8 Tahun 2015 adalah memasukkan kondisi bahwa apabila setelah diupayakan untuk dipenuhi sekurang-kurangnya dua calon kepala daerah, maka terhadap daerah yang hanya memiliki satu pasangan calon kepala daerah dapat melanjutkan proses demokrasi lokal yaitu pemilihan kepala daerah. Ketentuan lain terkait mekanisme kampanye, pemungutan suara, dan, perselisihan sengketa hasil pemilihan kepala daerah juga harus diatur dalam aturan pelaksana.

Di samping aturan mengenai calon tunggal kepala daerah, penting untuk memasukkan aturan yang dapat dijadikan langkah *preventif* dalam mengatasi

¹⁷³ Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan...*, *ibid.*, hlm 238.

calon tunggal kepala daerah. Aturan tersebut mengenai ambang batas perolehan suara yang diperoleh partai politik maupun memasukkan revisi mengenai ambang batas jumlah dukungan suara bagi calon perseorangan yang juga telah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK No.60/PUU-XIII/2015. Syarat bagi partai politik maupun gabungan partai politik untuk mengajukan calon kepala daerah diatur dalam ketentuan Pasal 40 UU No. 8 tahun 2015. Dalam ketentuan tersebut mengatur jumlah persentase akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum kepala daerah yang memiliki kursi di dewan. Adapun jumlah ketentuan lengkapnya:

Pasal 40

(1) Partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calon jika telah memenuhi persyaratan perolehan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan rakyat daerah atau 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum akumulasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di daerah yang bersangkutan.

(2) Dalam hal Partai Politik atau gabungan Partai Politik dalam mengusulkan pasangan calon menggunakan ketentuan memperoleh paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan rakyat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), jika hasil bagi jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menghasilkan angka pecahan maka perolehan dari jumlah kursi dihitung dengan pembulatan ke atas.

(3) Dalam hal Partai Politik atau Gabungan Partai Politik mengusulkan pasangan calon menggunakan ketentuan 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ketentuan itu hanya berlaku untuk Partai Politik yang memperoleh kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

(4) partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat mengusulkan 1 (satu) pasangan calon, dan calon tersebut tidak dapat diusulkan lagi oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik.

Di satu sisi, pendaftaran calon kepala daerah melalui jalur perseorangan diatur dalam ketentuan Pasal 41 UU No. 8 Tahun 2015 mengenai jumlah persentase dukungan masyarakat, adapun pengaturannya adalah sebagai berikut:

Pasal 41

(1) Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai calon Gubernur dan calon wakil Gubernur jika memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:

- a. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen);
- b. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen);
- c. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) jiwa sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen);
- d. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen);
- e. Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c dan huruf d tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/kota di Provinsi dimaksud.

(2) Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai calon Bupati dan calon wakil Bupati serta calon walikota dan calon wakil walikota jika memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:

- a. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen);
- b. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen);
- c. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) jiwa sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen);
- d. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen); dan
- e. Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c dan huruf d tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di Kabupaten/kota dimaksud.

Apabila mencermati ketentuan persentase jumlah suara sah yang harus dimiliki oleh partai politik atau gabungan partai politik dalam mengajukan calon kepala daerah terjadi peningkatan jumlah daripada pengaturan mengenai syarat pengajuan calon di dalam undang-undang sebelumnya, yaitu di dalam Undang-

Undang Nomor 32 Tahun 2004. Naiknya syarat dukungan calon yang diusung partai politik yaitu memiliki sekurang-kurangnya 20% kursi DPRD atau 25% suara sah hasil pemilu terakhir. Hal ini membuat koalisi partai mengusung calon menjadi lebih alot dan rumit. Sebelumnya, syarat dukungan hanya 15% kursi DPRD atau 15% suara sah hasil pemilu terakhir.¹⁷⁴

Di satu sisi, partai politik sebagai salah satu pilar demokrasi di Indonesia mempunyai fungsi salah satunya adalah rekrutmen politik. Menurut Miriam Budiardjo, fungsi partai politik diantaranya adalah sarana komunikasi politik, sosialisasi politik (*political socialization*), sarana rekrutmen politik, dan pengatur politik.¹⁷⁵ Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, disebutkan fungsi-fungsi partai politik dalam Pasal 11 ayat (1) diantaranya adalah sebagai sarana pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; (ii) penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat; (iii) penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara; (iv) partisipasi politik warga negara Indonesia; dan (v) rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Partai politik sebagai representasi dari aspirasi masyarakat diberikan hak khusus yaitu dalam pengajuan calon kepala daerah. Partai Politik mempunyai

¹⁷⁴ Lihat UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁷⁵ Miriam Budiardjo, *Pengantar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 2000, hlm. 163-164.

kewajiban mengajukan pasangan calon karena mereka mempunyai suara dan kursi. Selain itu, partai politik adalah institusi yang sah dan legitimate untuk mengajukan pasangan calon dalam pemilihan kepala daerah. Oleh karena itu, tanggung jawab partai politik untuk menyediakan kandidat-kandidat untuk mengisi jabatan publik seharusnya menjadi agenda utama dalam kegiatan partai.

Hal serupa juga terjadi pada calon perseorangan, dimana terjadi kenaikan sebesar lebih dari 100%, yang pada awalnya sebesar 3% menjadi 6,5%.¹⁷⁶ Jumlah tersebut dirasa cukup berat dikarenakan terjadi peningkatan jumlah dukungan yang harus dikumpulkan terutama oleh perseorangan apabila hendak mengajukan diri sebagai calon tunggal kepala daerah. Oleh karena itu, terdapat Putusan MK No.60/PUU-XIII/2015 mengenai calon perseorangan yang menyatakan bahwa ketentuan pasal tersebut inkonstitusional dikarenakan menghambat seseorang untuk memenuhi hak dipilih dalam pemilihan kepala daerah. Ketentuan-ketentuan yang tidak terintegrasi tersebut menjadi *urgent* untuk dimasukkan dalam gagasan revisi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota sehingga dapat menjadi pedoman penyelenggaraan demokrasi lokal yang akan datang.

Besar harapan dengan dilakukan revisi UU No. 8 Tahun 2015 secara serius dan menghindari adanya kepentingan pribadi maupun golongan, penulis optimis terhadap masa depan demokrasi di Indonesia. Sikap optimis tersebut didasarkan dalam praktek penyelenggaraan negara sesuai dengan konsep demokrasi dan mengedepankan hak-hak masyarakat. Fenomena calon tunggal kepala daerah

¹⁷⁶ Lihat UU No. 12 Tahun 2008 tentang Partai Politik

bukan merupakan permasalahan yang tidak berujung, akan tetapi membutuhkan penanganan cepat sehingga berbagai permasalahan dapat segera diatasi.

