

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Produk hukum biasanya dilahirkan oleh suatu kebijakan politik atau penguasa, sehingga kepentingan elit politik atau penguasa lebih dominan dalam hukum tersebut. Sehingga dapat diasumsikan bahwa hukum merupakan produk politik yang memandang hukum sebagai formalisasi atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan saling bersaing. Pandangan di atas sebenarnya lumrah terjadi di berbagai belahan dunia, karena memang apapun yang dibuat oleh manusia tidak akan dapat terlepas dari kepentingan atau kebutuhan pembuat hukum atau masyarakat ketika itu. Dapat juga dikemukakan bahwa kualifikasi tentang konfigurasi politik dan karakter produk hukum tidak bisa diidentifikasi secara mutlak, sebab dalam kenyataannya tidak ada satu negarapun yang sepenuhnya demokratis atau sepenuhnya otoriter.¹ Dari sudut pandang etimologi demokrasi berasal dari kata *demos* (rakyat) dan *cratein* (memerintah). Jadi secara harafiah kata demokrasi dapat diartikan sebagai rakyat memerintah.²

Demokrasi dalam dekade-dekade belakangan baik sebagai sistem maupun proses, dianggap sebagai yang terbaik apabila dibandingkan

¹ Lance Castles, 2004, *Pemilu 2004, Dalam Konteks Komparatif & Historis*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 12.

² B.Hestu Ciptohandoyo, 2003, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan & Hak Asasi Manusia*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 98.

dengan sistem dan proses politik yang lain. Ini karena demokrasi mengedepankan aspek manusia dan kemanusiaan. Demokrasi juga dapat menghindari adanya penyalahgunaan dari kesewenang-wenangan terhadap kekuasaan.

Menurut Melvin I. Urofsky, terdapat prinsip-prinsip dasar yang harus ada dalam setiap bentuk demokrasi. Prinsip-prinsip yang telah dikenali dan diyakini sebagai kunci untuk memahami bagaimana demokrasi bertumbuh kembang antara lain adalah:³

1. Prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi
2. Pemilihan umum yang demokratis
3. Federalisme, pemerintahan negara bagian dan lokal
4. Pembuatan undang-undang
5. Sistem peradilan yang independen
6. Kekuasaan lembaga kepresidenan
7. Peran media yang bebas
8. Peran kelompok-kelompok kepentingan
9. Hak masyarakat untuk tahu
10. Melindungi hak-hak minoritas
11. Kontrol sipil atas militer.

Tidak banyak yang menyadari bahwa salah satu fungsi yang menonjol dari desentralisasi atau otonomi daerah adalah fungsi pendidikan politik. Dengan dibentuknya pemerintahan di daerah maka sejumlah lembaga demokrasi akan terbentuk pula, terutama partai-partai politik, kelompok kepentingan, kelompok penekan, media massa lokal, dan lembaga perwakilan rakyat. Lembaga-lembaga tersebut akan memainkan peranan yang strategis dalam rangka pendidikan politik

³ Melvin I. Urofsky dalam Harsono Suwardi dkk, 2002 *Politik, Demokrasi dan Manajemen Komunikasi*, Galang Press, Yogyakarta, hlm. 32-39.

warga masyarakat, tentu saja, menanaMahkamah Konstitusian nilai-nilai dan norma-norma yang berkaitan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara. Nilai-nilai tersebut mencakup nilai yang bersifat kognitif, afektif, ataupun evaluatif. Ketiga nilai tersebut menyangkut pemahaman, dan kecintaan serta penghormatan terhadap kehidupan bernegara, yang kemudian diikuti oleh kehendak untuk ikut mengambil bagian dalam proses penyelenggaraan negara atau proses politik.

Demokrasi menurut teorisasi masa kini yang dilontarkan oleh Joseph Schumpeter yaitu demokrasi sebagai metode politik. Artinya pengaturan kelembagaan untuk mencapai keputusan-keputusan politik di dalam mana individu-individu, melalui perjuangan memperebutkan suara rakyat pemilih, memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan. Ini mensyaratkan adanya pemilu sebagai metode penyerapan aspirasi rakyat. Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan sarana tak terpisahkan dari kehidupan politik negara demokratis modern. Di bangsa yang matang demokrasinya pun pemilu mutlak perlu. Tetapi, karena cenderung rutin, banyak warga yang tidak hadir, bahkan tidak mendaftar. Tetapi bangsa yang dulu dijajah, yang telah mengalami kekecewaan dalam usahanya melembagakan kekuasaan rakyat (semua paham itu makna dari akar Yunani kata “demokrasi”), masih menghayati pemilihan umum sebagai suatu ritual massal, suatu perayaan kebersamaan, yang bisa gagal atau mengecewakan,

tetapi berpotensi juga menjadi langkah maju dalam melembagakan kedaulatan rakyat secara efektif dan lestari.⁴

Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian permohonan uji materi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 (selanjutnya disebut UU Pemilukada) yang dimohonkan oleh Akademi Effendi Gazali. Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menyatakan Pemilihan Kepala Daerah (selanjutnya disebut Pemilukada) yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat dilaksanakan apabila telah diusahakan dengan sungguh-sungguh terpenuhinya syarat paling sedikit dua pasangan calon. Untuk itu, Pemilukada tidak lagi semata-mata digantungkan pada keharusan paling sedikit adanya dua pasangan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah.

Menurut Mahkamah, dalam Undang-Undang Pemilukada, tampak bahwa pembentuk Undang-Undang ingin kontestasi Pemilukada setidaknya diikuti dua pasangan calon. Namun, pembentuk Undang-Undang tidak memberikan jalan keluar apabila 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. Kekosongan hukum itu akan berakibat pada tidak dapat diselenggarakannya Pemilihan Kepala Daerah.

Mahkamah mengimbuhkan, adanya kekosongan hukum tersebut telah mengancam tidak terlaksananya hak hak rakyat untuk dipilih dan memilih karena dua alasan. *Pertama*, penundaan ke Pemilihan serentak berikutnya sesungguhnya

⁴ Lance Castles, *Op.cit.*, hlm. 1-2.

telah menghilangkan hak rakyat untuk dipilih dan memilih pada Pemilihan serentak saat itu. *Kedua*, apabila penundaan demikian dapat dibenarkan, tetap tidak ada jaminan bahwa pada Pemilihan serentak berikutnya itu, hak rakyat untuk dipilih dan memilih akan dapat dipenuhi. Pasalnya, 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 Pemilukada, oleh karena itu, menurut Mahkamah, Pemilukada yang ditunda sampai pemilihan berikutnya hanya karena tak terpenuhinya syarat paling sedikit dua pasangan calon bertentangan dengan UUD 1945. “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, setelah sebelumnya diusahakan dengan sungguh-sungguh untuk mendapatkan paling sedikit dua pasangan calon.

Mahkamah memutuskan, keikutsertaan calon tunggal dalam Pemilukada dapat dilakukan jika telah diusahakan dengan sungguh-sungguh untuk terpenuhi syarat paling sedikit dua pasangan calon. Hal ini berarti penyelenggara telah melaksanakan ketentuan yang terdapat pada Pasal 49 ayat (1) sampai dengan ayat (9) UU Pemilukada (untuk pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur) dan ketentuan Pasal 50 ayat (1) sampai dengan ayat (9) UU Pemilukada (untuk pemilihan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota).

Setelah itu, dilakukan proses seperti referendum, yakni jika hanya ada satu pasangan calon, maka dilakukan proses untuk meminta kepada rakyat

(pemilih) untuk menyatakan “Setuju” atau “Tidak Setuju” dalam surat suara, terhadap calon tunggal tersebut. 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.

“Penundaan demikian tidaklah bertentangan dengan konstitusi sebab pada dasarnya rakyatlah yang telah memutuskan penundaan itu melalui pemberian suara “Tidak Setuju” tersebut.

Agar proses tersebut dapat dijalankan, maka ketentuan Pasal 49 ayat (9) UU Pemilukada 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*”. Pemaknaan yang sama juga berlaku untuk ketentuan Pasal 50 ayat (9) yang mengatur pembukaan kembali pendaftaran calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota. Demikian juga dengan pasal terkait lainnya, yakni Pasal 51 ayat (2) dan Pasal 52 ayat (2) UU Pemilukada. Namun, Putusan MAHKAMAH KONSTITUSI Nomor 100/PUU-XIII/2015 ini diwarnai adanya

pendapat berbeda dari Hakim Konstitusi Patrialis Akbar. Menurutnya, keberadaan Calon tunggal pada dasarnya meniadakan kontestasi. Sedangkan 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).

Sedangkan terhadap pengujian norma yang sama dengan nomor perkara yang berbeda, yakni perkara nomor 95/PUU-XIII/2015 yang dimohonkan warga Surabaya dan perkara nomor 96/PUU-XIII/2015 yang dimohonkan Calon Wakil Walikota Surabaya Wisnu Sakti Buana, Mahkamah menyatakan kedua permohonan tersebut tidak dapat diterima. Dalam pertimbangannya, Mahkamah menilai argumentasi tentang kerugian hak konstitusional para Pemohon didasarkan pada keadaan aktual pada saat permohonan diajukan, yaitu tidak adanya paling sedikit 2 (dua) pasangan calon Walikota dan calon Wakil Walikota Surabaya. Namun, saat permohonan *a quo* diputus, keadaan sebagaimana didalilkan para Pemohon telah berubah. Syarat paling sedikit 2 (dua) pasangan calon tersebut telah terpenuhi, sebagaimana tertuang dalam Keputusan KPU Kota Surabaya Nomor 36/Kpts/KPU-Kota-014.329945/2015 tentang Penetapan Pasangan Calon Dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Surabaya Tahun 2015, tanggal 24 September 2015. Oleh karena itu, Mahkamah memandang dalil kerugian hak konstitusional para Pemohon menjadi tidak relevan lagi sehingga

para Pemohon kehilangan kedudukan hukum (*legal standing*)-nya sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

B. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan latar belakang masalah yang diuraikan di atas, maka permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Dampak Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 Tentang Pasangan Calon Tunggal Dalam Pemilukada Serentak Di Indonesia?
2. Bagaimanakah Tata Cara Pemilihan Bupati Dan Wakil Bupati Di Indonesia Sesudah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 Tentang Pasangan Calon Tunggal Dalam Pemilukada Serentak Di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian pada latar belakang tersebut di atas tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan mengkaji dampak yuridis putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 tentang pasangan calon tunggal dalam Pemilukada serentak di Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji tata cara pemilihan bupati dan wakil bupati di Indonesia sesudah putusan Mahkamah Konstitusi No.100/PUU-XIII/2015 tentang pasangan calon tunggal dalam Pemilukada serentak di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian mengenai Dampak yuridis putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 tentang pasangan calon tunggal dalam Pemilukada serentak di indonesia sebagai berikut:

A. Teoritis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya dan hukum tata negara pada khususnya.

B. Praktis

Diharapkan hasil penelitian ini sebagai sumbangan pemikiran dan solusi untuk memberikan wawasan dan pengetahuan bagi masyarakat luas mengenai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 tentang pasangan calon tunggal dalam Pemiluakada serentak di Indonesia.