



SALINAN

**PUTUSAN  
Nomor 14/PUU-XVII/2019**

**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 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

1. Nama : **Munafri Arifuddin, S.H.**  
Alamat : Jalan Khairil Anwar Nomor 4 RT/RW 002/003 Kelurahan Sawerigading, Kecamatan Ujung Pandang, Kota Makassar, Provinsi Sulawesi Selatan
2. Nama : **drg. Andi Rachmatika Dewi Yustitia Iqbal**  
Alamat : Jalan Domba Lorong 21A Nomor 6, Kota Makassar, Provinsi Sulawesi Selatan

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa bertanggal 12 Oktober 2019 memberi kuasa dengan hak retensi dan hak substitusi kepada **Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra, S.H., M.Sc., Gugum Ridho Putra, S.H., M.H., dan Muhammad Rullyandi, S.H., M.H.**, yaitu advokat dan konsultan hukum yang berdomisili di Kantor Hukum Ihza & Ihza Law Firm, beralamat di 88@Kasablanka Office Tower, Tower A Lantai 19, Kota Kasablanka, Jalan Casablanca Kav. 88, Kota Jakarta Selatan, Provinsi DKI Jakarta, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;  
selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon;**

- [1.2]** Membaca permohonan Pemohon;  
Mendengar keterangan Pemohon;

Memeriksa bukti-bukti Pemohon;  
Mendengarkan dan membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;  
Mendengarkan keterangan Presiden;  
Mendengarkan keterangan Ahli Pemohon;  
Membaca kesimpulan Pemohon.

## **2. DUDUK PERKARA**

**[2.1]** Menimbang bahwa Pemohon mengajukan permohonan dengan surat permohonan bertanggal 22 Januari 2019 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 22 Januari 2019 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 29/PAN.MK/2019 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi pada tanggal 6 Februari 2019 dengan Nomor 14/PUU-XVII/2019, yang telah diperbaiki dengan permohonan bertanggal 4 Maret 2019 dan diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 4 Maret 2019, pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

### **I. Kewenangan Mahkamah Konstitusi**

1. Bahwa perubahan Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 24C ayat (1) menyatakan "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar". Ketentuan Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman menyatakan "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: (a). menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945";
2. Bahwa Kewenangan Mahkamah itu ditegaskan pula dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi berikut perubahannya dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 yang menyatakan "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". Sementara ketentuan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12

Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan “Dalam hal suatu undang-undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi”;

3. Bahwa permohonan *a quo* diajukan oleh Pemohon untuk menguji frasa “*pemilihan berikutnya*” dalam Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) *juncto* ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang (LNRI Tahun 2016 Nomor 130, TLN RI Nomor 5898) yang senyatanya adalah peraturan perundang-undangan berbentuk undang-undang terhadap Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 28D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
4. Bahwa oleh karena objek peraturan perundang-undangan yang pemohon ajukan untuk diuji adalah sebuah undang-undang, sementara berdasarkan uraian poin 1 sampai poin 3 di atas, Mahkamah Konstitusi adalah lembaga yang berwenang untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka Mahkamah Konstitusi jelas berwenang untuk menerima, memeriksa dan memutus permohonan *a quo*;

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

5. Bahwa Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menentukan “Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu: a. perorangan warga negara Indonesia”. Penjelasan Pasal 51 ayat (1) menyatakan bahwa “yang dimaksud dengan hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Sementara Penjelasan Pasal 51 ayat (1) huruf a menyatakan “yang dimaksud dengan perorangan termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan yang sama”;

6. Bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 *jo* Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 dan putusan-putusan selanjutnya telah memberikan pengertian dan batasan kumulatif tentang apa yang dimaksud dengan “kerugian konstitusional” dengan berlakunya suatu norma Undang-Undang yaitu: (1) Adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (2) Bahwa hak konstitusional tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang diuji; (3) Kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual, atau setidaknya-tidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi; (4) Adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji; dan (5) Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;
7. Bahwa Pemohon dalam hal ini Munafri Arifudin S.H. dan drg. Andi Rachmatika Dewi Yustitia Iqbal masing-masing adalah perseorangan warga negara Indonesia yang memiliki kepentingan hukum yang sama yakni sebagai pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota dalam Pemilihan Kepala Daerah Kota Makassar Tahun 2018 yang ditetapkan Komisi Pemilihan Umum Kota Makassar Sebagai Pasangan Calon Pada Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Makassar Tahun 2018, tanggal 12 Februari 2018, dimana saat itu Pemilihan Kepala Daerah Kota Makassar tercatat diikuti dua pasangan Calon yakni: (1) Pasangan Nomor Urut 1 (satu) Munafri Arifuddin, S.H. dan drg. Rachmatika Dewi Yustitia Iqbal dan (2) Pasangan Nomor Urut 2 (dua) Moh. Ramdhan Pomanto dan Indira Mulyasari Paramastuti Ilham. Belakangan keluar Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Makassar Nomor 6/G/Pilkada/2018/PT.TUN.Mks, tanggal 21 Maret 2018 dan dikuatkan pula oleh Putusan Kasasi Mahkamah Agung Nomor 259 K/TUN/PILKADA/2018 tanggal 23 April 2018 yang menyatakan Pasangan Calon Nomor Urut 2 tidak memenuhi syarat karena dijatuhkan sanksi diskualifikasi sehingga Pasangan Calon yang memenuhi syarat hanyalah Pasangan Nomor Urut 1 (Pemohon);
8. Bahwa menindaklanjuti putusan Mahkamah Agung itu, Komisi Pemilihan Umum Kota Makassar kemudian menerbitkan Keputusan Komisi Pemilihan

Umum Kota Makassar Nomor 64/P.KWK/HK.03.01-Kpt/7371/KPU-Kot/IV/2018 tanggal 27 April 2018 dan Berita Acara Pleno Nomor 435/P.KWK/PL.03.3-BA/7371/KPU-Kot/IV/2018 tentang Penetapan Pasangan Calon Pada Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Makassar Tahun 2018, tanggal 27 April 2018, dan berikut pula Berita Acara Nomor 434/P.KWK/PL.03.3-BA/7371/KPU-Kot/IV/2018 tentang Pelaksanaan Penetapan Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Terkait Pembatalan Penetapan Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota Makassar pada Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Makassar Tahun 2018 tanggal 27 April 2018, sehingga Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Makassar Tahun 2018 yang semestinya diikuti dua pasangan calon terpaksa diikuti satu pasangan calon saja yakni diikuti Pasangan Calon Nomor Urut 1 atas nama Munafri Arifuddin S.H. dan drg. Andi Rachmatika Dewi Yustitia Iqbal (Pemohon) melawan Kolom Kosong (KoKo);

9. Bahwa Setelah pemilihan dilangsungkan, Komisi Pemilihan Umum Kota Makassar menerbitkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Makassar Nomor 71/P.KWK/HK.03.1-Kpt/7371/KPU-Kot/VII/2018 tentang Penetapan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara dan hasil Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Makassar Tahun 2018 tertanggal 6 Juli 2018 dimana Pemohon memperoleh suara sebanyak 264.245 (*dua ratus enam puluh empat ribu dua ratus empat puluh lima*) suara, sementara Kolom Kosong memperoleh suara sebanyak 300.795 (*Tiga ratus ribu tujuh ratus sembilan puluh lima*) suara. Atas keputusan KPU tersebut, Pemohon telah mengajukan penyelesaian sengketa hasil Pemilihan Kepala Daerah di Mahkamah Konstitusi, dan melalui Putusan Nomor 31/PHP.KOT-XVI/2018 tanggal 10 Agustus 2018, Mahkamah telah menyatakan Permohonan Pemohon tersebut “tidak dapat diterima” sehingga Pemohon tetap dinyatakan kalah melawan Kolom Kosong (KoKo) dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Makassar Tahun 2018 yang lalu;
10. Bahwa dengan kalahnya Pemohon atas Kolom Kosong (KoKo) dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Makassar Tahun 2018 yang lalu, maka telah berlakulah ketentuan Pasal 54D ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang menyatakan, “*Jika Perolehan suara pasangan calon kurang dari sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pasangan calon yang kalah dalam Pemilihan boleh mencalonkan lagi dalam Pemilihan berikutnya*”. Sejalan

dengan itu, ketentuan Pasal 54D ayat (3) juga menyatakan, "*Pemilihan berikutnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diulang kembali pada tahun berikutnya atau dilaksanakan sesuai dengan jadwal yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan*". Apabila dalam pemilihan berikutnya itu tidak kunjung ada pasangan calon yang terpilih, maka dengan dasar ketentuan Pasal 54D ayat (3) "*Pemerintah menugaskan pejabat Gubernur, pejabat Bupati, atau pejabat Walikota*";

11. Bahwa Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, baik dalam batang tubuh pasal yang lain maupun dalam penjelasannya, sama sekali tidak memberikan penjabaran yang lebih mendetail dan tegas atas makna frasa "*pemilihan berikutnya*" yang terdapat dalam Pasal 54D ayat (2) dan dalam ayat (3) sebagaimana diuraikan di atas. Dengan tidak adanya penjelasan yang pasti atas makna dari "*pemilihan berikutnya*" tersebut, maka Penyelenggara dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia memiliki ruang yang besar untuk menafsirkan sendiri sesuai kepentingan pelaksanaan tugasnya di lapangan. Ruang Penafsiran yang besar dan tanpa batasan itu sangat berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum Sebab tidak ada Batasan yang pasti akan kemana penafsiran itu diarahkan. Penyelenggara diberikan ruang bebas untuk dapat menafsirkannya sesuka hati tanpa peduli apakah hal itu justru akan merugikan hak konstitusional peserta pemilihan termasuk Pemohon;
12. Bahwa untuk melaksanakan ketentuan mengenai pemilihan dengan satu pasangan calon, Komisi Pemilihan Umum telah menerbitkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon (selanjutnya disebut "PKPU Nomor 13 Tahun 2018"). Pasal 25 ayat (1) ketentuan tersebut menyatakan, "*Apabila perolehan suara pada kolom kosong lebih banyak dari perolehan suara pada kolom foto Pasangan Calon, KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota menetapkan penyelenggaraan Pemilihan Kembali pada Pemilihan serentak periode berikutnya*". Sementara Pasal 25 ayat (2) nya menyatakan "*Pemilihan serentak berikutnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diselenggarakan pada tahun berikutnya atau dilaksanakan*

*sebagaimana jadwal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.*

13. Bahwa berdasarkan uraian di atas, meskipun Komisi Pemilihan Umum melalui peraturannya telah menegaskan bahwa “*pemilihan berikutnya*” itu sebagai pemilihan kembali pada periode serentak periode berikutnya, namun pengaturan itu tetap tidak menghilangkan sifat multi tafsir dari frasa “*pemilihan berikutnya*” dalam Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tersebut sebab ketentuan pelaksana tersebut tetap tidak dapat menjawab apakah pemilihan berikutnya itu adalah pemilihan ulang satu pasangan calon melawan Kolom Kosong (KoKo) untuk kedua kalinya meskipun pelaksanaannya dilakukan dalam periode bersamaan dengan pemilihan serentak berikutnya, ataukah pemilihan berikutnya itu dimaknai sebagai pemilihan yang benar-benar baru yang dibuka bagi siapapun yang memenuhi persyaratan untuk mengikutinya termasuk pasangan calon Pemohon dan bakal calon lain yang ingin mendaftar. PKPU Nomor 13 Tahun 2018 juga tidak mampu menjawab persoalan normatif lainnya seperti apakah Pasangan Calon Tunggal yang diperbolehkan ikut kembali dalam pemilihan berikutnya itu harus mengikuti semua tahapan dari awal sehingga harus mengulang pendaftaran, dan dilakukan verifikasi pencalonan agar dapat ditetapkan kembali sebagai pasangan calon atau tidak? Kesimpangsiuran ketentuan ini meskipun terkesan hal teknis, bukanlah persoalan teknis implementasi suatu undang-undang namun jelas merupakan persoalan normatif konstitusional sebab berkaitan langsung dengan pemenuhan hak konstitusional pasangan calon untuk dapat tidaknya mengikuti pemilihan berikutnya setelah sebelumnya dinyatakan kalah melawan Kolom Kosong (KoKo);
14. Bahwa apabila penyelenggara menafsirkan pemilihan berikutnya itu sebagai pemilihan yang benar-benar baru dan dibuka bagi siapapun yang memenuhi persyaratan untuk mengikutinya termasuk pasangan Pemohon, maka di sanalah kerugian konstitusional Pemohon akan muncul. Pemohon yang sebelumnya telah ditetapkan sebagai satu-satunya pasangan calon dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Makassar Tahun 2018 harus mengulang semua proses pemilihan dari awal. Pemohon harus mengumpulkan persyaratan dan mengikuti verifikasi seperti calon pendaftar

baru untuk ditetapkan kembali sebagai pasangan calon. Selain itu, Pemohon juga kembali ke kondisi yang tidak pasti lantaran dalam proses pendaftaran dan verifikasi itu Pemohon bisa jadi tidak lolos verifikasi dan dinyatakan tidak memenuhi syarat sebagai pasangan calon dalam pemilihan berikutnya itu;

15. Bahwa dengan demikian, berlakunya frasa "*pemilihan berikutnya*" dalam Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) *juncto* ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 secara multi tafsir jelas berpotensi mendatangkan kerugian konstitusional bagi Pemohon yakni berpotensi menghilangkan hak konstitusional Pemohon untuk menjadi Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota yang sebelumnya telah dinyatakan memenuhi syarat dalam Pemilihan satu Pasangan Calon. Kerugian konstitusional itu memang bersifat potensial namun menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi menimpa Pemohon. Pemilu berikutnya sudah pasti akan dijalankan penyelenggara pada tahun 2020 dan apabila frasa "*pemilihan berikutnya*" itu tetap berlaku secara multi tafsir maka potensi kerugian itu benar-benar sudah di depan mata. Karena itu, apabila Mahkamah dapat memutus permohonan ini dengan mengakhiri sifat multitafsir atas pasal tersebut, maka dapat dipastikan potensi kerugian itu tidak akan pernah terjadi. Atas dasar itu nyatalah terdapat hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara potensi kerugian Pemohon dengan berlakunya pasal-pasal yang Pemohon mohonkan untuk diuji. Oleh karenanya Pemohon jelas memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

### **III. Alasan dan Argumentasi Yuridis Permohonan**

- A. Pemaknaan "Pemilihan Berikutnya" dalam Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) *juncto* ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 sebagai Pemilihan yang Sama Sekali Baru dan Berdiri Sendiri Jelas Bertentangan Dengan Konsep Pemilihan Serentak;
16. Bahwa Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 telah menegaskan Indonesia adalah negara hukum. Pengakuan sebagai negara hukum tersebut membawa konsekuensi yang besar yakni bahwa segala tindak tanduk negara ini harus berjalan di atas hukum bukan berdasar atas kekuasaan belaka. Negara hukum yang dimaksud itu adalah sejalan dengan makna negara hukum yang disebutkan oleh F. Julius Stahl yang dikenal dengan sebutan *recht staat* di Eropa Kontinental atau *Rule of Law* bagi negara-negara Anglo



Saxon system, adalah sistem negara yang memiliki ciri khas dimana dua diantaranya adalah “*pemerintahan yang berdasarkan Undang-Undang*” dan “*Perlindungan Hak Asasi Manusia di dalam Undang-Undang Dasar*”. Negara kita telah memasukkan agenda perlindungan HAM di dalam Konstitusi, karena itu hak-hak yang dijamin dalam konstitusi itu disebut pula dengan istilah hak konstitusional;

17. Bahwa sebagai sebuah negara berdasar atas hukum, kepastian hukum adalah suatu kondisi yang sangat penting untuk dijamin. Hal ini lantaran setiap tindak tanduk negara hukum akan dilakukan dengan dasar dan produk hukum itu sendiri. Karena itu, kepastian makna sebuah peraturan perundang-undangan yang berfungsi menguraikan dan menjabarkan norma-norma konstitusi menjadi amat penting untuk dijaga. Terlebih dalam hal pemenuhan hak-hak dasar warga negara, suatu undang-undang akan dijadikan dasar bagi peraturan pelaksana/teknis di bawahnya, tak terkecuali dalam hal pemenuhan hak-hak politik warga negara khususnya kepesertaan seorang warga negara yang mencalonkan diri sebagai calon Kepada Daerah dalam Pemilihan Gubernur, Bupati dan/atau Walikota;
18. Bahwa sebelumnya melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 tanggal 29 September 2015, Mahkamah telah menyatakan Pasal 51 ayat (2), 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 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai mencakup pengertian “*menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, 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 Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, 1 (satu) Pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota*”. Dengan putusan ini, Mahkamah telah menetapkan bahwa Pemilihan Satu Pasangan Calon telah diakui pula

sebagai Pemilihan dan dapat dilaksanakan layaknya kontestasi pemilihan pada umumnya;

19. Bahwa menindaklanjuti putusan tersebut, pembuat undang-undang kemudian mengundang Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang dimana didalamnya berlaku ketentuan Pasal 54C dan Pasal 54D yang masing-masing berbunyi sebagai berikut:

*Pasal 54C*

*(1) Pemilihan 1 (satu) pasangan calon dilaksanakan dalam hal memenuhi kondisi:*

- a. setelah dilakukan penundaan dan sampai dengan berakhirnya masa perpanjangan pendaftaran, hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon yang mendaftar dan berdasarkan hasil penelitian pasangan calon tersebut dinyatakan memenuhi syarat;*
- b. terdapat lebih dari 1 (satu) pasangan calon yang mendaftar dan berdasarkan hasil penelitian hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon yang dinyatakan memenuhi syarat dan setelah dilakukan penundaan sampai dengan berakhirnya masa pembukaan kembali pendaftaran tidak terdapat pasangan calon yang mendaftar atau pasangan calon yang mendaftar berdasarkan hasil penelitian dinyatakan tidak memenuhi syarat yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon;*
- c. sejak penetapan pasangan calon sampai dengan saat dimulainya masa Kampanye terdapat pasangan calon yang berhalangan tetap, Partai Politik atau Gabungan Partai Politik tidak mengusulkan calon/pasangan calon pengganti atau calon/pasangan calon pengganti yang diusulkan dinyatakan tidak memenuhi syarat yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon;*
- d. sejak dimulainya masa kampanye sampai dengan hari pemungutan suara terdapat pasangan calon yang berhalangan tetap, Partai Politik atau Gabungan Partai Politik tidak*

*mengusulkan calon/pasangan calon pengganti atau calon/pasangan calon pengganti yang diusulkan dinyatakan tidak memenuhi syarat yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon; atau*

*e. terdapat pasangan calon yang dikenakan sanksi pembatalan sebagai peserta Pemilihan yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon.*

*(2) Pemilihan 1 (satu) pasangan calon dilaksanakan dengan menggunakan surat suara yang memuat 2 (dua) kolom yang terdiri atas 1 (satu) kolom yang memuat foto pasangan calon dan 1 (satu) kolom kosong yang tidak bergambar.*

*(3) Pemberian suara dilakukan dengan cara mencoblos.*

#### *Pasal 54D*

*(1) KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota menetapkan pasangan calon terpilih pada Pemilihan 1 (satu) pasangan calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54C, jika mendapatkan suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari suara sah;*

*(2) Jika perolehan suara pasangan calon kurang dari sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pasangan calon yang kalah dalam Pemilihan boleh mencalonkan lagi dalam Pemilihan berikutnya;*

*(3) Pemilihan berikutnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2), diulang kembali pada tahun berikutnya atau dilaksanakan sesuai dengan jadwal yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan;*

*(4) Dalam hal belum ada pasangan calon terpilih terhadap hasil Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), Pemerintah menugaskan pejabat Gubernur, pejabat Bupati, atau pejabat Walikota;*

*(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara Pemilihan 1 (satu) pasangan calon diatur dengan Peraturan KPU;*

Dalam menjalankan pemilihan dengan satu pasangan calon penyelenggara telah menerbitkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2018, dimana Pasal 22 dan Pasal 25 nya menyatakan sebagai berikut:

*Pasal 22*

- (1) *KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/Kota Kabupaten/Kota menetapkan Pasangan Calon yang mendapatkan suara sah lebih dari 50% (lima puluh persen) dari suara sah sebagai Pasangan Calon terpilih pada Pemilihan dengan 1 (satu) Pasangan Calon;*
- (2) *Dalam hal perolehan suara Pasangan Calon kurang dari jumlah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pasangan Calon dapat mencalonkan diri pada Pemilihan berikutnya.*

*Pasal 25 ayat (1) dan (2)*

- (1) *Apabila perolehan suara pada kolom kosong lebih banyak dari perolehan suara pada kolom foto Pasangan Calon, KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota menetapkan penyelenggaraan Pemilihan kembali pada Pemilihan serentak periode berikutnya;*
- (2) *Pemilihan serentak berikutnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diselenggarakan pada tahun berikutnya atau dilaksanakan sebagaimana jadwal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

20. Bahwa jika kita membaca ketentuan Pasal 54C dan Pasal 54D Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dan membaca ketentuan Pasal 22 dan Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2018 di atas, sekilas memang tidak ada persoalan hukum yang berarti. Akan tetapi jika menelisik lebih, maka frasa “*pemilihan berikutnya*” itu ternyata sama sekali tidak terdapat penjabaran pengaturan yang mendetail atau penjelasan yang memadai yang memberikan kepastian hukum. Tidak satupun ditemukan Pasal yang menjabarkan apa yang dimaksud dengan pemilihan berikutnya tersebut, bahkan Penjelasan Pasal 54D ayat (2) yang tertuang pada bagian penjelasan di bagian akhir undang-undang tersebut juga hanya memuat keterangan “Cukup Jelas”. Meskipun ketentuan Pasal 22 ayat (2) dan Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2) PKPU Nomor 13 Tahun 2018 telah menegaskan bahwa “*pemilihan berikutnya*” itu sebagai pemilihan kembali pada periode serentak periode berikutnya, namun pengaturan itu tetap tidak menghilangkan sifat multi tafsirnya lantaran tidak mampu menjawab persoalan normatif mengenai apakah Pasangan Calon Tunggal yang diperbolehkan ikut kembali dalam pemilihan berikutnya itu harus mengikuti semua tahapan dari

awal sehingga harus mengulang pendaftaran, dan dilakukan verifikasi pencalonan agar dapat ditetapkan kembali sebagai pasangan calon atau tidak?

21. Bahwa karena tidak terdapat rujukan yang pasti untuk memaknai frasa tersebut, maka frasa "*pemilihan berikutnya*" dalam Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) *juncto* ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menjadi dapat ditafsirkan bermacam-macam. Sebagaimana telah Pemohon uraikan pada bagian kedudukan hukum pemohon, ketentuan itu setidaknya dapat ditafsirkan menjadi dua pemaknaan berikut: (1) *Pertama*, pemilihan berikutnya yang dimaksud adalah pemilihan ulang untuk kedua kalinya antara pasangan calon yang sebelumnya kalah melawan Kolom Kosong (KoKo). (2) *Kedua*, pemilihan ulang itu dapat pula dimaknai sebagai pemilihan ulang yang benar-benar baru dan dibuka bagi siapapun yang memenuhi persyaratan untuk mengikutinya sebagaimana dimaksud ketentuan Pasal 1 angka (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 dimana dikatakan "*Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, 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*";
22. Bahwa ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut "Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015") telah menegaskan bahwa "*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*". Dalam pelaksanaannya, Pembuat undang-undang telah menetapkan prinsip pelaksanaan dari

pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota bersama wakilnya masing-masing dilakukan secara serentak sebagaimana Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menegaskan "*pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia*";

23. Bahwa tidak hanya menetapkan pemilihan dilangsungkan secara serentak atau bersamaan, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 juga telah menetapkan waktu-waktu yang disebutkan secara eksplisit untuk setiap periode pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak itu. Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kota Makassar Tahun 2018 yang lalu misalnya, dasar hukum penyelenggaraannya adalah Pasal 201 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dimana dikatakan "*Pemungutan suara serentak dalam Pemilihan Gubernur dan wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2018 dan tahun 2019 dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada bulan Juni tahun 2018*". Masa jabatan Walikota dan Wakil Walikota Kota Makassar sebelumnya memang habis pada tahun 2018, sehingga Pemungutan suara untuk Calon Walikota dan Wakil Walikota Periode selanjutnya betul-betul dilaksanakan pada tahun yang sama sesuai Pasal 201 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yakni dilaksanakan bersama daerah-daerah lain dalam gelombang pemilihan serentak pada tahun 2018;
24. Bahwa dalam perjalanannya, Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kota Makassar Tahun 2018 lalu dilaksanakan dengan satu pasangan calon melawan Kolom Kosong (KoKo) dan pemilihan dengan satu pasangan calon itu, menghasilkan Kolom Kosong (KoKo) keluar sebagai pemenang. Ketentuan Pasal 201 ayat (5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menegaskan bahwa "*Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil Pemilihan Tahun 2018 menjabat sampai tahun 2023*". Meski Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kota Makassar Tahun 2018 lalu dimenangkan oleh Kolom Kosong (KoKo), namun tidak mungkin ia dilantik menjadi penjabat walikota dan wakil walikota terpilih. Karena itu, dalam kondisi demikian dimana Pasangan Calon tunggal itu yang menjadi pihak yang kalah maka berlakulah ketentuan Pasal 54D (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yakni akan dilangsungkan "*pemilihan berikutnya*" dimana pemilihan itu

akan "... diulang kembali pada tahun berikutnya atau dilaksanakan sesuai dengan jadwal yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan";

25. Bahwa berdasarkan keterangan KPU Kota Makassar yang disampaikan kepada media (*terlampir*), pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kota Makassar berikutnya itu agar tidak mengganggu agenda Pemilihan Umum Serentak Tahun 2019, akan dilaksanakan pada tahun 2020. Atas dasar itu, pertanyaan hukum yang harus dijawab dalam permohonan Pemohon adalah apakah Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kota Makassar berikutnya yang menurut KPU Kota Makassar akan dijalankan pada tahun 2020 itu adalah Pemilihan satu pasangan calon sebagaimana Pasal 54C dan Pasal 54D Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 antara Pemohon melawan Kolom Kosong (KoKo) untuk kedua kalinya ataukah Pemilihan serentak yang sama sekali baru yang berdiri sendiri sebagaimana dimaksud Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 sebagaimana diuraikan dalam poin 22 di atas?;
26. Bahwa di sisi lain, tahun 2020 sebagai tahun di mana Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kota Makassar berikutnya akan dilangsungkan itu, oleh Pasal 201 ayat (6) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, telah ditetapkan Pasal 201 ayat (6) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 sebagai tahun bagi daerah-daerah lainnya untuk menyelenggarakan pemilihan serentak gelombang berikutnya pasca tahun 2018. Pasal 201 ayat (6) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 telah menegaskan hal ini dimana dikatakan "*Pemungutan suara serentak Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil Pemilihan tahun 2015 dilaksanakan pada bulan September tahun 2020*". Atas dasar itu, pemilihan serentak pada tahun 2020 telah ditentukan secara pasti yakni diselenggarakan hanya untuk Walikota dan Wakil Walikota hasil Pemilihan tahun 2015 saja;
27. Bahwa apabila penyelenggara memilih memaknai frasa "*pemilihan berikutnya*" dalam Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) *juncto* ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 sebagai pemilihan serentak yang sama sekali baru dan berdiri sendiri sebagaimana dimaksud Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 sehingga ia bersifat terbuka dan dapat diikuti oleh siapapun yang memenuhi persyaratan, maka pemaknaan itu akan berbenturan dengan pemilihan serentak yang diatur dalam Pasal 201 ayat (6) Undang-Undang

Nomor 10 Tahun 2016. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 telah mengatur pemilihan serentak dalam periode yang spesifik. Pemilihan serentak tahun 2020 telah diatur dalam Pasal 201 ayat (6) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yakni khusus untuk memilih pengganti walikota dan wakil walikota yang dipilih tahun 2015. Sementara Ir. H Mohammad Ramdhan Pomanto dan Syamsu Rizal selaku Walikota dan Wakil Walikota periode sebelumnya adalah pasangan calon hasil pemilihan tahun 2014 dan masa jabatannya berakhir tahun 2018. Atas dasar itu, pemilihan walikota dan wakil untuk menggantikan keduanya dilaksanakan pada tahun yang sama ketika periode keduanya berakhir yakni pada tahun 2018 sesuai Pasal 201 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016;

28. Bahwa selain berbenturan dengan pemilihan serentak gelombang tahun 2020, pemilihan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kota Makassar yang akan dilaksanakan tahun 2020 nanti adalah bagian tak terpisahkan dari pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kota Makassar Tahun 2018 dengan satu pasangan calon yang dijalankan menurut ketentuan Pasal 54C dan Pasal 54D Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Penyelenggaraannya bukan dalam rangka mengganti pasangan Walikota dan Wakil Walikota yang habis masa jabatannya melainkan sebagai konsekuensi yuridis dari Pasal 54D ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dimana pemilihan satu pasangan calon yang dijalankan tidak menghasilkan calon terpilih sama sekali. Karenanya perlu diulang kembali pada tahun berikutnya atau dilaksanakan sesuai dengan jadwal yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan;
29. Bahwa ketentuan Pasal 201 ayat (5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 telah menentukan "*Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil Pemilihan tahun 2018 menjabat sampai dengan tahun 2023*". Sementara untuk pemilu serentak tahun 2020 masa jabatannya diatur Pasal 201 ayat (7) dimana dikatakan "*Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil Pemilihan tahun 2020 menjabat sampai dengan tahun 2024*". Dengan dasar itu, Pemilihan berikutnya itu jelaslah tidak dapat dipandang sebagai pemilihan serentak yang sama sekali baru dan terbuka untuk semua orang, sebab jika demikian maka ia akan disamakan dengan pemilihan serentak gelombang tahun 2020 yang padanya terdapat periodisasi masa jabatan



tersendiri yakni dari tahun 2020 hingga tahun 2024. Memasukkannya sebagai bagian Pemilihan serentak tahun 2020 sama artinya dengan mengesampingkan dan menghapus periodisasi masa jabatan gelombang Pemilihan serentak tahun 2018 yang diatur Pasal 201 ayat (5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016;

30. Bahwa berdasarkan uraian di atas, menjadi jelas bahwa makna pemilihan berikutnya itu secara filosofis memang lebih dekat kepada Pemilihan yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon melawan Kolom Kosong (KoKo) untuk yang kedua kalinya. Pemilihan itu tidak dapat dibuat terbuka dan dapat diikuti oleh semua orang selain dari dua calon sebelumnya (pasangan calon tunggal dan Kolom Kosong) saja, sebab ia akan berbenturan dengan konsep pemilihan serentak gelombang tahun 2020 sehingga ia bukanlah Pemilihan serentak yang berdiri sendiri sebagaimana dimaksud Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Upaya memaknainya sebagai pemilihan yang sama sekali baru dan berdiri sendiri akan membuatnya berbenturan dengan konsep pemilihan serentak yang telah ditentukan secara spesifik dalam pasal 201 ayat (6) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 dan akan merubah periodisasi masa jabatannya secara tanpa dasar sehingga jelas menimbulkan ketidakpastian hukum;
  31. Bahwa berdasarkan seluruh uraian di atas, nyatalah bahwa pemaknaan frasa "*pemilihan berikutnya*" dalam Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) *juncto* ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 sebagai pemilihan yang sama sekali baru dan berdiri sendiri jelas bertentangan dengan pemilihan serentak itu sendiri khususnya pemilihan serentak yang sudah ditentukan akan dilaksanakan pada tahun 2020 sebagaimana Pasal 201 ayat (6) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 sehingga memunculkan ketidakpastian hukum. Dengan demikian nyatalah bahwa pemaknaan demikian telah bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemaknaan itu hanya akan tetap konstitusional sepanjang dia dimaknai kepada makna awal yakni sebagai Pemilihan yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon melawan Kolom Kosong (KoKo) untuk yang kedua kalinya;
- B. Pemaknaan frasa "*pemilihan berikutnya*" dalam Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) *juncto* ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 sebagai pemilihan

yang sama sekali baru dan berdiri sendiri jelas bertentangan dengan asas adil dalam penyelenggaraan pemilihan;

32. Bahwa selain bertentangan dengan konsep pemilihan serentak sebagaimana diatur Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 *juncto* Pasal 201 ayat (6) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, pemaknaan frasa "*pemilihan berikutnya*" dalam Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) *juncto* ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 sebagai pemilihan serentak yang sama sekali baru dan berdiri sendiri sehingga bersifat terbuka dan dapat diikuti oleh siapapun yang memenuhi persyaratan, jelas akan berakibat pada tahapan penyelenggaraan pemilihan yang akan diulang kembali sejak awal. Untuk dapat ditetapkan sebagai peserta yang memenuhi syarat dalam Pemilihan, setiap bakal calon harus lah mengikuti tahapan penyelenggaraan pemilihan sebagaimana dimaksud Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 sedari awal yang terdiri sejak pengumuman, pendaftaran pasangan calon, Penelitian persyaratan calon dan baru tahapan penetapan pasangan calon;
33. Bahwa apabila pemilihan berikutnya itu dimaknai sebagaimana demikian, maka konsekuensi pendaftaran itu akan berlaku bagi semua orang yang ingin ikut serta dalam pemilihan termasuk pula pasangan calon tunggal yang sebelumnya telah dinyatakan memenuhi syarat yang ingin mengikuti pemilihan berikutnya itu. Pasangan calon tunggal yang sebelumnya telah ditetapkan sebagai peserta pemilihan yang telah memenuhi syarat itu harus rela melepaskan statusnya dan karena nya wajib mengikuti tahapan sedari awal dimulai dari pendaftaran pasangan calon. Setelah pendaftaran ia lakukan, maka persyaratan yang ia masukkan akan diteliti ulang kembali kelengkapannya apakah memenuhi syarat atau tidak. Setelah penelitian itu dilakukan maka barulah tahapan selanjutnya akan dilakukan penetapan pasangan calon yang memenuhi syarat;
34. Bahwa ketentuan Pasal 2 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 (selanjutnya disebut "Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015"), telah menentukan asas penyelenggaraan pemilihan yang demokratis yakni salah satunya berdasarkan "*asas adil*". Pemaknaan frasa "*pemilihan berikutnya*"

dalam Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) *juncto* ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 sebagaimana diuraikan di atas jelas akan mendatangkan ketidak-adilan bagi Peserta pasangan calon yang sebelumnya kalah melawan Kolom Kosong (KoKo). Pasangan calon tunggal tersebut harus merelakan status kepesertaannya dengan melakukan pendaftaran ulang dari awal. Dan semua syarat yang didaftarkan itu juga akan dilakukan verifikasi ulang. Jika dibandingkan dengan para bakal calon lain yang baru pertama kali mendaftar, maka apa yang dialami oleh pasangan calon tunggal ini jelaslah tidak adil, sebab ia harus mengalami proses pendaftaran dan verifikasi secara ganda (sebanyak dua kali) sementara bakal calon peserta lain yang baru mendaftar pertama kali hanya menjalani 1 (satu) kali proses saja. Itupun tidak menjamin pasangan calon tunggal itu lolos memenuhi syarat. Bisa jadi setelah diverifikasi malah berbalik dinyatakan tidak memenuhi syarat untuk ditetapkan sebagai pasangan calon;

35. Bahwa apabila penyelenggara betul-betul melaksanakan pengulangan proses pendaftaran dan verifikasi bagi pasangan calon tunggal, maka pada saat yang sama hal itu secara hukum bermakna bahwa penyelenggara telah mendelegitimasi keberlakuan keputusannya sendiri yang sebelumnya telah menetapkan pasangan calon tunggal itu memenuhi syarat sebagai pasangan calon. Dengan proses pendaftaran dan verifikasi yang diulang itu, maka penyelenggara secara sadar telah menghilangkan atau menghapus hak konstitusional pasangan calon tunggal yang sebelumnya telah ditetapkan sebagai pasangan calon yang telah memenuhi syarat. Dengan demikian, berdasarkan seluruh uraian sebagaimana disampaikan di atas, nyatalah bahwa pemaknaan frasa “pemiliha berikutnya” dalam Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) *juncto* ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 sebagai pemilihan yang sama sekali baru dan berdiri sendiri jelas bertentangan dengan penyelenggaraan pemilihan yang demokratis yang berdasarkan asas adil sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Atas dasar itu, nyatalah bahwa pemaknaan yang demikian telah bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Pemaknaan itu hanya akan tetap konstitusional sepanjang Mahkamah menafsirkannya dengan mengembalikan kepada makna asalnya yakni

sebagai Pemilihan yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon melawan Kolom Kosong (KoKo) untuk yang kedua kalinya;

### C. Petitum

Bahwa berdasarkan seluruh uraian sebagaimana disampaikan dari poin I, II, dan III di atas, perkenankan Pemohon memohon kepada Mahkamah agar sudilah memutus permohonan *a quo* dengan amar putusan sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan frasa “pemilihan berikutnya” dalam Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) *juncto* ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai sebagai pemilihan ulang bagi satu pasangan calon yang sudah ditetapkan sebelumnya melawan kolom kosong (KoKo) untuk kedua kalinya;
3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;

Atau apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

**[2.2]** Menimbang bahwa untuk mendukung dalilnya, Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 dan bukti P-2 sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang;
2. Bukti P-2 : Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Bukti P-3 : Kartu Tanda Penduduk atas nama Munafri Arifuddin;
4. Bukti P-4 : Kartu Tanda Penduduk atas nama A. Rachmatika Dewi

Yustitia Iqbal;

5. Bukti P-5 : Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Walikota Dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon;
6. Bukti P-6 : Berita Acara Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Di Tingkat Kota Makassar Dalam Pemilihan Walikota Dan Wakil Walikota Makassar Tahun 2018;
7. Bukti P-7 : Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Makassar Nomor 71/P.KWK/HK.03.1-Kpt/7371/KPU-Kot/VII/2018 tentang Penetapan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara dan Hasil Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Makassar Tahun 2018;
8. Bukti P-8 : Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Makassar Nomor 64/P.KWK/HK.03.1-Kpt/7371/KPU-Kot/IV/2018 tentang Penetapan Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota pada Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Makassar Tahun 2018;

Selain itu Pemohon mengajukan 5 (lima) ahli, yaitu **H.M. Laica Marzuki**, **Maruarar Siahaan**, dan **Bambang Eka Cahya Widodo**, yang menyampaikan keterangan tertulis dan keterangan lisan pada persidangan tanggal 10 April 2019; serta **Moh. Mahfud MD** dan **Hamdan Zoelva** yang menyampaikan keterangan tertulis bertanggal 15 Januari dan 5 April 2019 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 10 April 2019, pada pokoknya sebagai berikut.

#### 1. Ahli H.M. Laica Marzuki

Para Pemohon merupakan satu pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota dalam Pemilihan Kepala Daerah Kota Makassar Tahun 2018 yang dilawankan dengan 1 (satu) kolom kosong yang tidak bergambar dan bukan manusia.

Dalam pemilihan, para Pemohon dinyatakan oleh KPU Kota memperoleh kurang dari 50% (lima puluh persen) dari suara sah, sehingga boleh mencalonkan lagi dalam Pemilihan berikutnya, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54D, ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

Pasal 54D ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) UU Nomor 10 Tahun 2016, berbunyi sebagai berikut:

- (1). ...
- (2). *Jika perolehan suara pasangan calon kurang dari sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pasangan calon yang kalah dalam Pemilihan boleh mencalonkan lagi dalam Pemilihan berikutnya.*
- (3). *Pemilihan berikutnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2), diulang kembali pada tahun berikutnya atau dilaksanakan sesuai dengan Jadwal yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan.*
- (4). *Dalam hal belum ada pasangan calon terpilih terhadap hasil Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), Pemerintah menugaskan pejabat Gubernur, pejabat Bupati, atau pejabat Walikota.*

Para Pemohon menganggap hak konstitusionalnya dirugikan oleh pencantuman frasa “pemilihan berikutnya” yang diberlakukan pembuat undang-undang dalam Pasal 54D ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dimaksud yang pada nyatanya mengandung multitafsir (=polyinterpretabel). Para Pemohon harus mengalami seraya bertanya-tanya bagaimana nian pihak KPU Kota selaku penyelenggara Pilkada mewujudkan “pemilihan berikutnya” secara *in concreto* kala pemilihan susulan dimaksud tidak disertai penjelasan otentik kecuali hanya membubuhkan redaksi “cukup jelas” pada Penjelasan Pasal 54D UU Nomor 10 Tahun 2016. Tidak ada sedikitpun penjelasan apa yang dimaksud dengan “pemilihan berikutnya” itu di kala harus mengalami lagi sebagai satu-satunya pasangan calon yang bakal dilawankan lagi dengan 1 (satu) kolom kosong yang tidak bergambar dan bukan manusia.

Lagipula, merupakan *juridische vraagstuk*, apakah sebagai pasangan calon yang diperbolehkan ikut kembali dalam pemilihan berikutnya itu harus mengikuti semua tahapan dari awal sehingga harus mengulang pendaftaran, serta dilakukan verifikasi pencalonan agar dapat ditetapkan sebagai pasangan calon.

Dalam pada itu, seperti halnya Pasal 54C UU Nomor 10 Tahun 2016, Pasal 54D UU Nomor 10 Tahun 2016 mengidap cacat bawaan dalam dirinya, tatkala pembuat undang-undang menjadikan 1 (satu) kolom kosong yang tidak

bergambar serta bukan manusia sebagai padanan lawan 1 (satu) pasangan calon pilkada. Pasal 54C UU Nomor 10 Tahun 2016 dan Pasal 54D UU Nomor 10 Tahun 2016 yang menempatkan atau menjadikan kolom kosong yang tidak bergambar serta bukan manusia sebagai peserta pilkada melanggar (serta menyimpangi) Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang persyaratan mencalonkan diri atau dicalonkan sebagai Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota.

Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 10 Tahun 2016 berbunyi:

- (1) *Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama untuk mencalonkan diri dan dicalonkan sebagai Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota.*
- (2) *Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan sebagai berikut: ... a s/d u, (yang kiranya dipandang telah dibacakan di persidangan ini).*

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 10 Tahun 2016 maka dapat kiranya disimpulkan bahwa persyaratan *in casu* pencalonan dan dicalonkan sebagai Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota harus memenuhi 3 (tiga) syarat utama:

1. Warga negara Indonesia;
2. Manusia pribadi (*Natuurlijke Persoon*);
3. Subyek hukum.

Kolom kosong yang tidak bergambar serta bukan manusia tidak boleh secara fiktif ditempatkan atau dijadikan selaku peserta pilkada dalam kaitan pencalonan atau dicalonkan sebagai Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota.

Ke depan, ahli berharap jangan lagi perundang-undangan di negeri ini memberlakukan secara fiktif suatu kolom kosong serta bukan manusia (atau semacamnya) selaku peserta calon dalam pilkada.

Manakala hanya ada satu pasangan calon yang memenuhi syarat, maka sebagai konsekuensi dari demokrasi, pasangan tersebut bisa langsung disahkan sebagai hasil pilihan rakyat banyak.

## **2. Ahli Maruarar Siahaan**

### **Kotak Kosong Dalam Pilkada – Suatu Norma Inkonstitusional**

Ketika dalam kehidupan masyarakat orang melakukan pengaturan untuk memelihara dan mendinamisasi kehidupan bersama, maka segala instrument yang diciptakan untuk mengatur boleh merupakan hasil pemikiran dengan segala bentuknya yang dapat diciptakan manusia sepanjang sesuai dengan nilai-nilai dan pandangan hidup yang dianut dan dipahami sebagai dasar kehidupan bersama. Termasuk diantaranya ketika manusia merumuskan pemikiran bagaimana cara untuk mencari pemimpin – termasuk pemimpin pemerintahan yang akan memimpin kehidupan bersama dengan konsep-konsep dalam suatu Negara yang didasarkan pada hukum yang disepakati bersama – dalam proses yang demokratis untuk mendapatkan pemimpin suatu lembaga yang akan menyelenggarakan pemerintahan untuk membawa warganya kearah yang sudah ditentukan bersama, maka ukuran-ukuran yang disepakati tersebut mengikat semua pihak untuk dijadikan dasar penyelenggaraan. Ketika ada konsep demokrasi yang merumuskannya dengan singkat dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat, maka hal itu merujuk bahwa baik proses maupun hasil didasarkan kepada kegiatan manusia sebagai penjelmaan rakyat tersebut. Kesepakatan lain yang tampak diatur dalam konstitusi adalah bahwa setiap orang yang merupakan anggota dari masyarakat yang dibentuk menjadi negara tersebut, berhak juga memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Hal demikian kemudian dijabarkan menjadi hak warga negara untuk dipilih sebagai penyelenggara pemerintahan dalam arti luas, baik dibidang legislatif, yudikatif maupun eksekutif, di tiap tingkat pemerintahan yang juga disepakati.

Ketika dikatakan bahwa kepala daerah yang merupakan pemimpin penyelenggaraan pemerintahan baik sebagai gubernur, Bupati atau walikota dipilih secara demokratis, maka hal itu diartikan bahwa baik dalam proses maupun dalam hasilnya, yang berhak ikut dalam proses dengan dasar kesempatan yang sama tersebut adalah manusia sebagai *natuurlijke person*, yang kemudian menyatakan bahwa *setiap warganegara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan baik untuk memilih atau untuk dipilih sebagai kepala pemerintahan*



*tersebut*. Oleh karenanya setiap proses pemilihan kepala daerah tersebut adalah merupakan proses kontestasi yang diikuti secara setara oleh warganegara, baik sebagai pemilih maupun yang dipilih – hal mana dilihat sebagai hak asasi manusia. Ungkapan keikutsertaan dalam proses sebagai hak asasi dan hak konstitusional yang disebut merupakan hak “tiap orang” dan “setiap warganegara” sebagai pihak dilibatkan dalam proses pemilihan kepala daerah tersebut, menyebabkan suatu hal yang bertentangan dengan “hakekat proses yang dilaksanakan dan hasil pemilihan yang dihasilkan” jika ada kotak kosong sebagai peserta pemilihan kepala daerah. Di samping bahwa pengikutsertaan instrumen “kotak kosong” tersebut sebagai yang dipilih tidak pernah dimaksudkan menjadi *output* dari proses sebagai kepala pemerintahan dimaksud, melainkan hanya menjadi ukuran untuk menentukan siapa sesungguhnya yang lebih diinginkan oleh warganegara untuk duduk ditampuk kepemimpinan pemerintahan tersebut. Oleh karenanya sejak awal mewujudkan gagasan tersebut sebagai bagian dari proses merupakan hal yang bertentangan dengan hakiki pemilihan kepala daerah yang demokratis tersebut sebagaimana dikehendaki oleh konstitusi sebagai kesepakatan bersama yang kemudian dijabarkan dalam undang-undang pemilihan kepala daerah, sehingga juga bertentangan dengan kehendak konstitusi sebagai hukum tertinggi. *Legal policy* demikian, meskipun awalnya dipandang memberi jalan keluar sementara dari kebuntuan pencalonan yang terjadi, tetapi sebagai suatu proses tidak dikenal dalam sistem yang kita anut, maka di masa depan harus dilakukan perbaikan dengan perubahan undang-undang yang berlaku saat ini, agar sesuai dengan konsep dasar kemanusiaan kita dalam berbangsa dan bernegara sebagaimana termuat dalam UUD 1945. Tujuan bernegara ketika kemerdekaan kita diproklamkan adalah untuk mengantarkan rakyat Indonesia kedepan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur berdasar Pancasila, sama sekali tidak mengenal konsepsi demokrasi dengan proses yang melibatkan kotak kosong.

Putusan MK Nomor 100/PUU-XIII/2015 yang menerima calon tunggal dengan tujuan menyelamatkan demokrasi, menafsirkan bahwa kondisi satu pasangan tunggal tersebut akan diserahkan kepada rakyat apakah akan menyetujui dan menerima sebagai calon kepala daerah, sebagai suatu proses yang menyerupai plebisit, dengan meminta rakyat pemilih menentukan apakah setuju atau tidak setuju dengan pasangan calon tersebut. Tetapi dalam perubahan

undang-undang yang dibuat oleh DPR dan Pemerintah yang kemudian dijabarkan oleh KPU dalam PKPU maka pemilihan kepala daerah dengan satu pasangan calon yang sah disandingkan dengan kotak kosong tetapi dalam wujud sebagaimana ditentukan dalam Pasal 54C ayat (2) yaitu "*Pemilihan 1 (satu) pasangan calon dilaksanakan dengan menggunakan surat suara yang memuat 2 (dua) kolom yang terdiri atas 1 (satu) kolom memuat foto pasangan calon dan 1 (satu) kolom kosong yang tidak bergambar*". Ketentuan tersebut menurut hemat saya bertentangan dengan UUD 1945 khususnya Pasal 18 ayat (4) bahwa Gubernur, Bupati dan walikota dipilih secara demokratis. Pemilihan secara demokratis sebagaimana telah diutarakan diatas adalah dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat, sehingga menggunakan instrument kolom kosong -yang tidak merupakan representasi rakyat yang dipilih, bukanlah suatu kebijakan yang dikandung dalam norma konstitusi tersebut, ketika syarat pemilihan harus dilakukan dengan minimal dua pasangan calon. Ketika kenyataan menunjukkan hanya ada satu pasangan calon, maka sebagaimana dikatakan dalam putusan MK, menyelamatkan demokrasi ic. pilkada dengan meminta rakyat memberi suara yang menyatakan setuju atau tidak setuju terhadap pasangan calon sebagai kepala daerah merupakan *policy* yang dapat dipandang menyelamatkan demokrasi tersebut.

### **Proses Pilkada Sebagai Satu Proses Yang Utuh**

Ketika suatu proses pilkada bagi daerah yang kepala daerahnya telah menyelesaikan masa jabatannya, dan telah dimulai dengan proses pendaftaran pasangan calon, sampai dengan pemungutan suara, maka sesuai dengan tujuan akhir untuk memperoleh output berupa hasil perolehan suara yang diawali dengan proses pendaftaran pasangan calon, sampai dengan pemungutan suara, sesuai dengan perolehan masing-masing pasangan calon yang harus dihitung untuk kemudian menentukan pasangan calon mana yang memperoleh suara terbanyak untuk ditentukan sebagai pemenang yang dipilih oleh rakyat secara demokratis untuk menjabat sebagai kepala pemerintahan daerah, maka proses tersebut merupakan suatu proses yang utuh sebagai satu kesatuan – baik dilihat dari segi tempat atau wilayah yaitu wilayah pemerintahan daerah, maupun masa jabatan kepala daerah yang dipilih dalam proses pemilihan tersebut. Proses demikian dilihat dan diperlakukan sebagai satu kesatuan yang utuh yang harus diselenggarakan sampai terpilihnya pasangan calon yang akan mengisi kursi

kepala daerah dalam masa jabatan berikutnya. Ketika pasangan calon lebih dari dua dan tidak satu pasangan pun yang memperoleh suara yang mencapai ambang yang ditetapkan yaitu lebih dari 30% dari jumlah suara sah, maka proses dilanjutkan dalam putaran kedua yang diikuti pasangan calon yang meraih suara terbanyak pertama dan kedua. Kedua pasangan calon tersebutlah sebagai peserta pilkada dalam proses “pemilihan berikutnya” sebagai putaran kedua.

Dalam undang-undang Pemilihan Kepala Daerah yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, Pasal 54D ayat (2), ayat (3), serta ayat (4) menetapkan sebagai berikut:

- 1) KPU Provinsi atau KPU Kabupaten Kota menetapkan pasangan calon terpilih pada Pemilihan 1 (satu) Pasangan calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54C, jika mendapatkan suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari suara sah;
- 2) Jika perolehan suara pasangan calon kurang dari sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pasangan calon yang kalah dalam pemilihan boleh mencalonkan lagi dalam pemilihan berikutnya;
- 3) Pemilihan berikutnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diulang kembali pada tahun berikutnya atau dilaksanakan sesuai dengan jadwal yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan.

*Policy* dalam legislasi untuk memecahkan pemilihan kepala daerah dengan satu pasangan calon sebagaimana diuraikan diatas dengan melakukan kontestasi 1 (satu) pasangan calon dengan fiksi yang diciptakan dalam kolom kosong, masih didasarkan pada paradigma seakan akan dalam keadaan yang sama dengan pemilihan dengan lebih dari satu pasangan calon, melalui adanya pasangan calon secara fiktif, dan kemudian menentukan parameter lolosnya pasangan calon tunggal dalam paradigma kontestasi yang normal, menurut pendapat saya adalah merupakan kesalahan berpikir yang diametral dengan kehendak rakyat itu sendiri yang diarahkan kepada fiksi kolom kosong tersebut. Meskipun benar harus tetap ada satu parameter untuk mengukur kehendak rakyat dalam bentuk persetujuan kepada satu pasangan calon, tetapi mengukur kontestasi dalam keadaan normal pasti harus tidak sama dengan keadaan yang tidak normal dalam satu pasangan calon tersebut. Kalau keadaan tersebut dipersamakan, dan paradigam yang digunakan adalah paradigma yang normal tanpa memperhitungkan perubahan paradigam dengan satu pasangan calon

sebagai satu dasar keputusan kebijakan dalam Pasal 54D *a quo*, hal itulah yang sering dapat menjadi sumber krisis dalam pemerintahan (daerah). Kondisi tersebut bertentangan dengan norma konstitusi tentang demokrasi yang diutarakan, dan tidak dapat dipertahankan.

### **Kesimpulan**

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Paradigma demokratis pemilihan kepala daerah satu pasangan calon sebagai keadaan luar biasa berbeda dengan paradigm demokratis pemilihan kepada daerah lebih dari satu pasangan calon yang merupakan kontestasi yang harus diukur secara berbeda dalam menentukan pasangan calon terpilih;
2. Pemilihan Kepala Daerah adalah merupakan proses yang utuh sebagai satu kesatuan dengan tujuan akhir penetapan pasangan calon terpilih;
3. Ketika pasangan calon terpilih belum dapat ditetapkan maka proses “pemilihan berikutnya” akan dilanjutkan dengan pemilihan putaran kedua, yang pesertanya adalah peserta yang semula;
4. Oleh karenanya frasa “*pemilihan berikutnya*” dalam Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai sebagai pemilihan ulang bagi satu pasangan calon yang sudah ditetapkan sebelumnya”.

Ahli Maruarar Siahaan menyampaikan Keterangan Tambahan secara tertulis sebagai berikut:

1. Sebagaimana telah kami utarakan dalam keterangan didepan persidangan pada tanggal 10 April 2019 di MK, maka proses pilkada bagi daerah yang kepala daerahnya telah menyelesaikan masa jabatannya, dan telah dimulai dengan proses pendaftaran pasangan calon, sampai dengan pemungutan suara, maka sesuai dengan tujuan akhir untuk memperoleh *output* berupa hasil perolehan suara yang diawali dengan proses pendaftaran pasangan calon, sampai dengan pemungutan suara, sesuai dengan perolehan masing-masing pasangan calon yang harus dihitung untuk kemudian menentukan pasangan calon mana yang memperoleh suara terbanyak untuk ditentukan sebagai pemenang yang dipilih oleh rakyat secara demokratis untuk menjabat sebagai kepala pemerintahan daerah, maka proses tersebut merupakan suatu

proses yang utuh sebagai satu kesatuan - baik dilihat dari segi tempat atau wilayah yaitu wilayah pemerintahan daerah, maupun masa jabatan kepala daerah yang dipilih dalam proses pemilihan tersebut. Proses demikian dilihat dan diperlakukan sebagai satu kesatuan yang utuh yang harus diselenggarakan sampai terpilihnya pasangan calon yang akan mengisi kursi kepala daerah dalam masa jabatan berikutnya. Sebagai suatu proses yang utuh, meskipun dikaitkan dengan Pasal 5 UU Pilkada tentang adanya 2 (dua) tahapan yaitu tahapan persiapan dan tahap penyelenggaraan, maka tetap saja bahwa hal tersebut merupakan bagian dari satu proses yang utuh yaitu Pilkada dengan tahap akhir adalah Penetapan Pasangan terpilih sebagai Kepala Daerah *ic* Walikota/Wakil Walikota. Tanpa adanya penetapan pasangan terpilih, maka proses pilkada demikian belum selesai sebagai suatu proses yang utuh. Proses pilkada bagi daerah yang kepala daerahnya telah menyelesaikan masa jabatannya, dan telah dimulai dengan proses pendaftaran pasangan calon, sampai dengan pemungutan suara, maka sesuai dengan tujuan akhir untuk memperoleh *output* berupa hasil perolehan suara yang diawali dengan proses pendaftaran pasangan calon, sampai dengan pemungutan suara, sesuai dengan perolehan masing-masing pasangan calon yang harus dihitung untuk kemudian menentukan pasangan calon mana yang memperoleh suara terbanyak untuk ditentukan sebagai pemenang yang dipilih oleh rakyat secara demokratis untuk menjabat sebagai kepala pemerintahan daerah. Proses demikian dilihat dan diperlakukan sebagai satu kesatuan yang utuh yang harus diselenggarakan sampai terpilihnya pasangan calon yang akan mengisi kursi kepala daerah dalam masa jabatan berikutnya. dan menjadi tugas penyelenggara untuk menuntaskan pemilihan kepala daerah tersebut untuk sampai kepada penetapan pasangan calon terpilih untuk kemudian diusulkan untuk diangkat sebagai kepala daerah.

2. Pemilihan Kepala Daerah tersebut dengan demikian tidak dapat dikatakan sebagai pemilihan kepala daerah yang baru sama sekali, sehingga melibatkan pasangan calon baru dan daftar pemilih yang baru karena adanya mobilitas penduduk secara horizontal maupun vertikal dalam usia, melainkan suatu putaran ulang untuk menyelesaikan proses pemilihan sampai dengan penetapan pasangan calon terpilih. Apalagi dengan adanya Putusan Mahkamah Agung yang telah *in kracht van gewijsde* tentang diskualifikasi satu

pasangan calon yang menyebabkan pasangan calon lain tidak berhak untuk turut serta dalam kontestasi pilkada, maka suatu proses yang utuh tersebut juga tidak dapat ditafsir telah selesai dengan hasil suara yang lebih besar kepada kolom kosong, karena putusan pengadilan ic Mahkamah Agung adalah merupakan norma kongkrit yang mengatur suatu keadaan yang timbul, yang kemudian harus ditata kembali dalam peraturan perundang-undangan untuk menjadi bagian dari proses dimaksud. Suatu cacat dari fiksi penggunaan kolom kosong untuk mengukur, adalah karena instrument tersebut -lepas dari pertentangan dengan hakekat demokrasi dengan dasar hak pilih dan memilih sebagai HAM- tidak dapat dijadikan ukuran menentukan output sebagai pasangan calon terpilih, apalagi menetapkannya sebagai Pasangan Calon Terpilih, sehingga sejak awal penggunaan fiksi kolom kosong adalah batal demi hukum (*void ab initio*).

3. Terlepas dari gagasan untuk melakukan interpretasi sistematis dengan menghubungkan Pasal 54C dan Pasal 54D dengan Pasal 5 UU Pilkada, maka penafsiran utama yang menjadi tugas Mahkamah Konstitusi adalah menafsirkan norma konstitusi untuk menjadi ukuran dalam menilai apakah norma dalam undang-undang sesuai *-consistent-coherent-* dan karenanya dapat dipandang sebagai penjabaran norma konstitusi sebagai hukum tertinggi, sehingga nilai dasar dalam norma undang-undang yang harus dinilai dalam mengukur suatu proses, meskipun dibagi dalam tahapan persiapan dan penyelenggaraan, adalah hasil akhir dari proses tersebut telah terlaksana atau dapat ditetapkan, *in casu* penetapan pasangan calon terpilih. Jikalau belum, meskipun ukuran yang dipakai setuju atau tidak setuju dengan jumlah suara terbanyak pada kolom kosong, namun karena kolom kosong tersebut merupakan sesuatu yang tidak menjadi gagasan atau konsep yang turun dari konstitusi, harus dianggap tidak pernah ada. Dalam menyusun norma dalam undang-undang untuk menjabarkan konstitusi dengan muatan keadilan dan kepastian hukum yang demokratis, maka harus dilakukan simulasi dengan asumsi- asumsi yang dirumuskan dari fakta yang ada tersebut, sehingga dapat diperoleh hasil yang benar-benar menggambarkan kehendak rakyat. Asumsi dimaksud adalah bagaimana Putusan MA tentang diskualifikasi pasangan calon lain tidak mempengaruhi hasil pilkada. Jikalau setelah diskualifikasi pasangan calon tetap sebagai *incumbent* yang memiliki kekuasaan

pemerintahan, harus ada norma yang menjamin bahwa incumbent yang didiskualifisir, tidak mempengaruhi hasil, karena adanya sifat dan karakter manusia yang tidak fair sehingga juga tidak rela memberikan tempat kepada pasangan calon lain sebagai lawan. Kenyataan tersebut tidak dapat diabaikan karena hukum harus dibentuk untuk mengatur masyarakat itu sendiri dengan mengikuti perkembangan dalam kenyataan sosial, dan nilai-nilai serta konsep dasar dalam konstitusi mengenai keadilan, demokrasi, dan hak asasi dalam penyelenggaraan pemerintahan melalui pemilihan kepala daerah, harus dapat diletakkan secara tepat dalam norma yang dibangun.

4. Salah satu parameter yang dapat diterapkan untuk mengukur apakah proses sudah selesai atau tidak dengan hasil pemungutan suara pasangan calon dan kolom kosong, adalah ketika masa jabatan kepala daerah yang lama selesai dan pasangan calon terpilih belum dapat ditetapkan sebagaimana diatur dalam Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) UU Pilkada, Pemerintah menugaskan pejabat Gubernur, Pejabat Bupati atau Pejabat Walikota. Pejabat Bupati/Walikota adalah pejabat yang tidak dipilih secara demokratis melainkan atas penunjukan Pemerintah Pusat, yang dengan kerangka Pilkada Serentak, boleh memakan waktu yang lama, dan menimbulkan krisis pemerintahan daerah, karena dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan otonomi seluas-luasnya, maka Pemerintahan daerah menetapkan Peraturan Daerah dan Peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan [Pasal 18 ayat (6) UUD 1945]. Anggaran Belanja (APBD) dan tindakan strategis lain yang ditetapkan oleh Pemerintahan Daerah, menurut Pasal 18 ayat (3) dan ayat (4) dilaksanakan Kepala Daerah sebagai unsur Pemerintahan Daerah bersama DPRD, yang harus dengan mandat rakyat dengan pemilihan kepala daerah yang demokratis. Pejabat sementara atau pelaksana tugas yang ditunjuk tidak memiliki mandat tersebut, sehingga keputusan-keputusan strategis tidak sah untuk diambil oleh pejabat sementara atau pelaksana tugas yang ditunjuk menjadi tidak menurut konstitusi. Inilah yang menjadi sumber krisis, dan dapat berkepanjangan dengan berpegang pada pelaksanaan Pilkada yang serentak sebagai “pemilihan berikutnya”.
5. Oleh karenanya tafsir yang bersesuaian dengan norma konstitusi sebagai tolok ukur konstiusionalitas norma “pemilihan berikutnya” dengan pola serentak, tidak boleh diartikan sebagai pemilihan baru, dengan tahapan dari

awal dengan pasangan calon baru, DPT baru dan seluruh tahapan yang ada. Jika berbicara pilkada berdasar asas demokrasi, tetapi yang dikawal oleh nomokrasi, yaitu aturan yang juga dibuat secara demokratis, sebagai mana menjadi dasar negara kita yaitu negara hukum yang demokratis dan Negara demokrasi yang konstitusional, maka sesungguhnya ketika pasangan calon menjadi tunggal karena proses berdasar demokrasi dan nomokrasi tersebut, maka pasangan tunggal tersebut telah terpilih menjadi pasangan calon yang harus ditetapkan, karena telah melalui persyaratan yang disebut dalam Pasal 7 UU Pilkada tentang syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk menjadi kepala daerah, yang ditentukan oleh wakil rakyat sendiri yang dipilih secara demokratis, sehingga pemenuhan norma tersebut dan tampil sebagai satu pasangan calon tunggal melalui seleksi yang disusun oleh aturan hokum yang demokratis, harus ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih, karena kolom kosong hanya merupakan fiksi yang tidak berdasar konsepsi demokrasi yang disebut dalam UUD 1945 sebagai hukum tertinggi. Sebagai pemenang kedua dari urutan pemenang, maka karena Kolom Kosong -yang dianggap pemenang- tidak dapat memikul hak dan kewajiban sebagai kepala daerah, maka sudah barang tentu logika hukum yang lahir bahwa hak dan kewajiban tersebut akan jatuh kepada pemenang berikutnya, yang dapat dan mampu melaksanakan hak dan kewajiban konstitusional sebagai kepala daerah yang baru.

6. Logika hukum dan praktek kontestasi yang berlaku secara umum dan universal, dengan demikian tidak melihat pasangan calon fiktif dalam *plebisit* sebagai peristiwa yang *einmalig* dalam arti telah diselesaikan tanpa solusi, melainkan solusi yang umum dipergunakan adalah dengan memberikan kursi kepada pasangan calon berikut yang mampu memikul tugas dan tanggung jawab sebagai warga negara yang berhak dipilih, dan menetapkannya sebagai pasangan calon terpilih. Menterjemahkan konstitusi sesuai dengan spirit dan jiwanya merupakan bagian interpretasi dengan apa yang disebut oleh Ronald Dworkin "*The Moral Reading of the Constitution*", sebagai tafsir konstitusi yang memberi solusi atas dasar moralitas konstitusi yang berdasarkan tujuan bernegara dalam Pembukaan UUD 1945 dan Pancasila sebagai dasar negara. Solusi harus denga menyelesaikan masalah menurut prinsip konstitusi dan seharusnya bukan menambah kekusutan.



### 3. Ahli Bambang Eka Cahya Widodo

Ketentuan Pasal 54C ayat (2) UU Nomor 10 Tahun 2016 berbunyi “*pemilihan 1 (satu) pasangan calon dilaksanakan dengan menggunakan surat suara yang memuat 2 (dua) kolom yang terdiri atas 1 (satu) kolom yang memuat foto pasangan calon dan 1 (satu) kolom kosong yang tidak bergambar*”.

Pemilihan yang dilaksanakan menurut ketentuan Pasal 54C ayat (2) ini sering disebut pemilihan calon tunggal, istilah yang kurang tepat karena calonnya sebetulnya pasangan calon. Istilah yang lebih tepat mungkin pemilu tanpa kontestasi (*non contest election*). Dari sisi politik, ini menegaskan demokrasi tanpa kontestasi adalah sah dengan segala konsekuensinya. Dari sisi konstitusi pasal ini membuka jalan buntu akibat tidak adanya calon alternatif dalam pemilihan kepala daerah. Pasal 54C ayat (1) huruf a s.d. huruf e mengatur secara rinci prakondisi yang memungkinkan terjadinya pemilihan 1 (satu) pasangan calon. Jika disederhanakan maka kondisi itu adalah sebagai berikut:

1. Jika hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon yang memenuhi syarat meskipun sudah dilakukan penundaan dan perpanjangan masa pendaftaran.
2. Meski terdapat lebih dari 1 (satu) paslon tetapi hanya 1 (satu) paslon yang memenuhi syarat meskipun sudah dilakukan penundaan dan perpanjangan masa pendaftaran.
3. Setelah penetapan paslon sampai dimulai kampanye terdapat paslon yang berhalangan tetap dan tidak diusulkan pengganti oleh partai pengusung atau diusulkan pengganti tapi tidak memenuhi syarat, sehingga hanya ada 1 (satu) paslon yang memenuhi syarat.
4. Sejak masa kampanye sampai hari pemungutan suara terdapat paslon yang berhalangan tetap dan tidak diusulkan pengganti oleh partai pengusung atau diusulkan tetapi tidak memenuhi syarat
5. Terdapat pasangan calon yang dikenai sanksi pembatalan sebagai peserta pemilu, sehingga hanya ada 1 (satu) paslon yang memenuhi syarat.

Dalam pemilihan umum termasuk pemilukada, ada dua hak konstitusional yang penting yang sesungguhnya dijamin pemenuhannya oleh pemilihan umum yakni hak untuk dipilih dan hak untuk memilih. Hak untuk memilih kandidat yang diusung oleh partai politik pada dasarnya adalah menyetujui gagasan, ide, program dan visi yang ditawarkan oleh kandidat tersebut. Memilih kandidat tertentu dalam pemilu lebih dalam lagi adalah yang terbaik dari ide, gagasan, program, dan

visi yang ditawarkan para kandidat yang berkontestasi dalam pemilu atau pemilukada. Karena itu kontestasi dalam pemilu tidak semata memilih kandidat tapi juga memilih ide dan gagasan yang terbaik untuk dijadikan prioritas utama dalam lima tahun kedepan.

Dari perspektif pendidikan politik, kontestasi dalam pemilu ini memberikan kesempatan pada pemilih untuk menimbang, menilai dan memutuskan gagasan, ide, program maupun visi siapa yang paling realistis dan pantas didukung dalam pemilihan umum atau pilkada. Perdebatan yang lahir dari perbedaan ide, gagasan, program dan visi masing-masing kandidat adalah dalam rangka mempertajam ide, gagasan, program dan visi tersebut, sehingga siapapun yang akhirnya menang dalam kontestasi tersebut memiliki pemahaman yang komprehensif terhadap persoalan-persoalan yang menjadi perhatian publik di daerah tersebut. Sebaliknya yang kalah dalam kontestasi memiliki kesempatan untuk menjadi oposisi yang mengkritisi terus menerus gagasan yang dijalankan oleh pemenang kontestasi. Bagi masyarakat, perbedaan pendapat dan kontestasi politik yang terjadi dalam ruang publik, bisa menjadi arena belajar yang penting dalam memahami dan menilai persoalan-persoalan yang diperdebatkan. Kondisi inilah yang sesungguhnya dihilangkan dari demokrasi tanpa kontestasi. Memang kita bisa saja beralih bahwa calon tunggal pun dituntut untuk memperjelas ide, gagasan, program dan visi mereka melalui kampanye, tetapi tentu berbeda jika ada fihak pesaing yang secara khusus dan kritis mencermatinya.

Dari perspektif yang lain, kontestasi ide, gagasan, program dan visi kandidat akan memudahkan proses akuntabilitas demokratis bagi kandidat yang terpilih. Gambar kandidat di surat suara sesungguhnya mewakili ide, program dan visi tersebut. Sementara kolom kosong tidak mewakili gagasan apa pun. Penajaman visi misi dalam kampanye menjadi ide gagasan yang lebih dimengerti dan dipahami pemilih adalah tantangan setiap kandidat yang maju dalam pemilu dan pemilukada. Masalah terbesar dari calon tunggal dalam demokrasi non kontestasi ini adalah proses penajaman visi misi dan gagasan serta ide tersebut tidak seintensif jika ada lebih dari satu calon. Ada dorongan calon lain untuk mengkritisi setiap gagasan yang diajukan oleh calon lawannya. Lebih dari itu calon tunggal tidak memiliki kesempatan untuk berdebat dan mempersoalkan detail program dan gagasan yang diajukan. Padahal detail itulah yang sering menjadi masalah dalam setiap program dan gagasan yang ditawarkan. Akuntabilitas

demokratis kepala daerah terpilih bisa dituntut melalui catatan-catatan detail yang mengikuti program dan kegiatan yang ditawarkannya ketika kampanye.

Jika politik dimaknai sebagai proses penentuan prioritas-prioritas utama yang akan dilaksanakan dalam periode waktu tertentu, maka proses pemilu adalah proses untuk mengukur prioritas mana yang lebih menarik bagi masyarakat sebagai pemilik kedaulatan tertinggi. Calon tunggal dalam demokrasi non kontestasi ini berpotensi mengaburkan pilihan-pilihan prioritas tersebut karena ketiadaan ruang publik yang memadai untuk memperdebatkan setiap gagasan yang dimunculkan oleh kandidat tunggal tersebut. Tujuan paling penting dari penyelenggaraan pemilihan umum baik itu pileg, pilpres maupun pilkada adalah memilih orang yang akan mewakili masyarakat mengambil keputusan strategis untuk kepentingan bersama. Plato mengatakan tujuan demokrasi itu sesungguhnya adalah *civic virtue* (kebijaksanaan umum). Kita perlu memilih para wakil kita baik di eksekutif maupun di legislatif untuk mengambil keputusan-keputusan penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Kita tidak mungkin terlibat setiap hari dalam proses pengambilan keputusan strategis tersebut karena masing-masing kita punya kesibukan yang tidak bisa ditinggalkan. Maka pilkada, pileg dan pilpres sesungguhnya adalah mekanisme yang diberikan oleh konstitusi untuk kita memilih orang-orang yang bertanggungjawab memutuskan persoalan strategis kita sebagai bangsa dan negara.

Pemilu dengan 1 (satu) pasangan calon sebetulnya memperbesar ketidakpastian hukum siapa yang akan mewakili kita mengambil keputusan strategis itu. Dengan adanya kolom kosong dalam surat suara, proses pemilu berpotensi dimenangkan oleh kolom kosong yang mengakibatkan tidak adanya pemenang yang kemudian ditetapkan sebagai kepala daerah definitif yang bertugas untuk mengambil keputusan-keputusan strategis yang dibutuhkan masyarakat. Kekosongan pejabat pemerintah yang memiliki legitimasi berpotensi menimbulkan masalah terhambatnya pelayanan kepada masyarakat yang bisa mengakibatkan pelanggaran terhadap hak-hak asasi masyarakat yang harus dipenuhi oleh negara. Memang betul UU memerintahkan untuk ditunjuk pejabat sementara tetapi pejabat sementara tidak memiliki legitimasi yang cukup untuk mengambil keputusan strategis.

Pemilihan dengan kolom kosong di surat suara harus dinyatakan tidak konstitusional, karena sebetulnya lebih memenuhi kebutuhan demokrasi

prosedural ketimbang demokrasi substantif. Tujuan pemilu adalah membentuk pemerintahan yang mengurus urusan publik. Pemilu adalah sarana untuk memilih pejabat publik yang mengurus urusan publik. Pemilu dengan kolom kosong sesungguhnya sudah menjadikan pemilu sebagai tujuan bukan sekedar sarana untuk menghasilkan pemerintahan yang melayani masyarakat.

Ketentuan Pasal 54C ayat (2) tersebut di atas juga memperbesar potensi pemborosan anggaran pemilihan. Pemilihan dengan 1 (satu) pasangan calon membutuhkan biaya yang kurang lebih sama besarnya dengan pemilihan dengan lebih dari 1 paslon. Pemilihan dengan 1 (satu) pasangan calon berpotensi gagal menghasilkan calon terpilih dan mengakibatkan pemilihan harus diulang, sehingga meningkatkan potensi pemborosan biaya penyelenggaraan. Pemborosan ini akan membebani anggaran belanja daerah sementara ketidakpastian tetap menghantui proses pemilihan dengan 1 (satu) pasangan calon. Kondisi ini tentu bertentangan dengan prinsip penyelenggaraan pemilu yang efektif dan efisien.

Ketentuan Pasal 54D ayat (2) mengatur sebagai berikut; *“Jika perolehan suara pasangan calon kurang dari sebagaimana dimaksud pada Pasal (1), pasangan calon yang kalah dalam pemilihan boleh mencalonkan lagi dalam pemilihan berikutnya.”* Ketentuan Pasal 54D ayat (3) mengatur sebagai berikut: *“pemilihan berikutnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diulang kembali pada tahun berikutnya atau dilaksanakan sesuai dengan jadwal yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan.*

Frasa “diulang kembali” pada Pasal 54D ayat (3) sesungguhnya problematik dalam pemilihan umum. UU tidak mengenal istilah pemilu ulang, yang ada adalah pemungutan suara ulang, penghitungan ulang dan rekapitulasi hasil penghitungan suara ulang yang diatur dalam Bab XV UU Nomor 10 Tahun 2016. Pengaturan lain yang mirip dengan hal itu adalah pemilihan lanjutan dan pemilihan susulan yang diatur dalam Bab XVI UU Nomor 10 Tahun 2016. Semua ketentuan Bab XV dan Bab XVI diatur dengan syarat-syarat yang ketat.

Frasa “diulang kembali” memerlukan penafsiran secara konstitusional tentang makna pemilihan yang diulang kembali pada tahun berikutnya. Ada dua pandangan berkaitan dengan soal ini. Yang pertama, adalah pemilihan diulang dengan menyertakan 1 (satu) pasangan calon melawan kolom kosong. Menurut pendapat ahli perlu dipertimbangkan pemaknaan tersebut mengingat catatan penyelenggaraan pilkada serentak 2018 yang diikuti pemohon menghasilkan

catatan penyelenggaraan yang ditandai oleh pelanggaran serius terhadap azas jurdil yang dilakukan oleh paslon yang di diskualifikasi dan dinyatakan tidak memenuhi syarat sebagai peserta pemilu. Sehingga frasa diulang kembali pada tahun berikutnya dapat dimaknai memberi kesempatan kepada pemohon untuk mendapatkan penyelenggaraan pemilihan yang lebih jurdil. Meskipun artinya ada potensi pemohon tersebut kalah lagi melawan kolom kosong. Jika hal ini terjadi maka harus diputuskan bahwa pemilihan gagal menghasilkan pemenang yang definitif dan harus dilaksanakan pemilihan baru dengan membuka kesempatan pendaftaran calon yang baru.

Jika frasa “diulang kembali” dimaknai pemilu ulang dan seluruh proses harus diulang dari awal termasuk proses pendaftaran pemilih dan pendaftaran calon/pasangan calon, kampanye dan pemungutan suara serta penghitungan suara. Pendaftaran pemilih harus diulang karena DPT yang lama tentu sudah tidak akurat, karena pemilu dilaksanakan tahun berikutnya maka sejumlah pemilih baru harus didaftar karena sudah memenuhi syarat sebagai pemilih. Masalah yang tidak sederhana muncul pada proses pendaftaran pasangan calon. Bahwa pasangan calon yang kalah pada pemilu sebelumnya boleh mendaftar kembali tentu tidak sulit dipahami. Persoalannya adalah apakah boleh ada pendaftar yang baru baik dari gabungan partai politik maupun perseorangan? Jika hal ini diizinkan maka penyelenggara bisa dianggap tidak adil pada peserta pemilu yang sudah ditetapkan sanksi pembatalan sebagai peserta pemilihan apakah boleh mendaftar ulang? jika mendaftar kembali sama artinya sanksi pembatalan tidak efektif menimbulkan efek jera bagi pelaku pelanggaran berat aturan pemilihan yang mengakibatkan diskualifikasi. Hal ini tentu tidak adil bagi paslon yang mengikuti proses pemilihan dengan tertib.

Menurut pendapat ahli, makna frasa “diulang kembali” lebih tepat jika dimaknai sebagai pemilihan ulang dengan satu pasangan calon melawan kolom kosong. Jika dimaknai sebagai pemilihan ulang yang diikuti proses penyusunan DPT baru, pendaftaran calon baru, dan seterusnya, maka istilah yang dipakai seharusnya bukan pemilihan yang “diulang kembali” pada tahun berikutnya tapi pemilihan umum baru dengan daftar pemilih baru dan calon yang sama sekali baru.

#### 4. Ahli Moh. Mahfud MD

##### Pendapat Hukum

1. Terkait dengan Kewenangan Mahkamah dan kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon, sesuai dengan ketentuan hukum dan yurisprudensi yang ada sampai saat ini maka tanpa saya uraikan lagi dasar-dasarnya saya berpendapat bahwa Mahkamah berwenang memeriksa dan memutus perkara ini dan Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan ini.
2. Terkait dengan "prospek" ketentuan Pasal 54C ayat (2) dan ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016 yang menentukan bahwa:

Ayat (2): Pemilihan 1 (satu) pasangan calon (paslon) dilaksanakan dengan menggunakan surat suara yang memuat 2 (dua) kolom yang terdiri atas 1 (satu) kolom yang memuat foto pasangan calon dan 1 (satu) kolom kosong yang tidak bergambar; dan

Ayat (3): Pemberian suara dilakukan dengan cara mencoblos;

Menurut Ahli ketentuan tersebut mengandung komplikasi dan tidak memberi kepastian hukum karena berdasarkan ketentuan tentang syarat percalonan sebagaimana dimuat dalam Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) yang berhak menjadi calon adalah "warga negara". Pasal 7 ayat (1) tersebut mengatur bahwa, "*Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama untuk mencalonkan diri dan dicalonkan....*" dan seterusnya, sehingga, harus diartikan bahwa yang dapat maju sebagai calon adalah "*manusia yang menjadi warga negara Indonesia*" sebagai pribadi (*natuurlijke persoon*) dan sebagai subyek hukum. Oleh sebab itu semua syarat yang diberlakukan bagi proses Pilkada haruslah diberlakukan kepada manusia Indonesia (yang berstatus WNI) sebagai subyek hukum, bukan diberlakukan kepada yang bukan manusia seperti bumbung kosong atau "*satu kolom kosong yang tidak bergambar*" sebagaimana diatur di dalam Pasal 54C ayat (2) UU yang berlaku sekarang ini. Menurut Ahli ketentuan Pasal 54C ayat (2) tersebut bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 karena: *Pertama*, ia bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4) karena pemilihan dan penetapan hasilnya sekedar memenuhi syarat demokrasi formal tanpa mengindahkan demokrasi substantial sehingga bisa dinyatakan tidak demokratis; *Kedua*, ia bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang nyata-nyata

menjamin setiap orang mendapat jaminan “*kepastian hukum yang adil*”. Menurut Ahli, untuk ke depannya, MK perlu memberi penafsiran baru dengan dua alternatif: *Pertama*, Jika hanya ada satu pasangan calon (paslon tunggal) maka sebagai konsekuensi dari demokrasi pasangan tersebut bisa langsung disahkan dengan asumsi bahwa hanya satu pasangan calon itulah yang memenuhi syarat yang diajukan secara demokratis oleh rakyat di daerah setempat atau; *Kedua*, dalam proses pencalonan dalam Pilkada oleh partai politik disyaratkan: i) dukungan hanya diberikan oleh sebanyak-banyaknya 40% kursi oleh parpol-parpol pemilik kursi di DPRD; ii) jika ada satu parpol yang sudah menguasai 40% atau lebih kursi-kursi di DPRD maka parpol tersebut mengajukan satu pasangan calon sedangkan parpol-parpol lain mengajukan pasangan calon yang lain; iii) Parpol yang tidak mengajukan paslon dijatuhi sanksi berupa larangan untuk mengikuti pemilihan legislatif di Daerah yang bersangkutan pada Pemilu berikutnya.

Kedua alternatif tersebut, menurut ahli, adalah lebih sesuai dengan konstitusi yang meletakkan “manusia Indonesia” sebagai subyek hukum tanpa mereduksi prinsip demokrasi. Oleh sebab itu, untuk “jangka panjang”, ketentuan Pasal 54C ayat (2) dan ayat (3) yang sekaligus terkait dengan Pasal 54D ayat (2) dan ayat (4) harus dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah melalui *judicial review* ini dan pembentuk Undang-Undang harus menindaklanjutinya dengan melakukan *legislative review*.

3. Terkait dengan “kebutuhan jangka pendek” keberlakuan Pasal 54C ayat (2) dan ayat (3) dan Pasal 54D ayat (2) dan ayat (4) UU Nomor 10 Tahun 2016 menurut ahli harus secepatnya diberikan penafsiran konstitusional bersyarat oleh Mahkamah karena sebagai “norma abstrak” memang masih mengandung kontradiksi hukum untuk bisa diterapkan ke dalam “kasus konkret” yang ada sekarang. Ada beberapa masalah dalam konteks ini. Pertama, ketentuan Pasal 54D ayat (2) bahwa “Jika perolehan suara pasangan calon kurang dari sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pasangan calon yang kalah dalam pemilihan boleh mencalonkan lagi dalam pemilihan berikutnya” ini mengandung potensi inkonstitusional, kecuali dinyatakan bersyarat, karena bertentangan dengan asas kepastian hukum sebagaimana diatur di UUD 1945 Pasal 28D ayat (1). Ia bisa dinilai inkonstitusional karena pengaturannya tidak jelas dan menimbulkan ketidakpastian hukum dalam hal dihadapkan pada

pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut: i) Apakah prosesnya dimulai dari awal dengan pendaftaran, dukungan parpol, dan verifikasi yang baru dalam arti mencakup tahapan persiapan dan tahapan penyelenggaraan?; ii) Apakah pasangan calon tunggal yang kalah bisa otomatis mencalonkan diri dengan menggunakan surat-surat dukungan parpol yang sudah ada dan pernah dipergunakan, ataukah, mencalonkan diri dengan menyertakan surat dukungan baru?; iii) Apakah lawannya tetap bumbung kosong sehingga sebenarnya hanya berupa pemilihan ulang? dan; iv) Bagaimana pengaturannya jika setelah diadakan pemilihan berikutnya ternyata kondisinya masih sama? Ini semua belum diatur sehingga jika Mahkamah tidak memberikan penafsiran dalam bentuk “konstitusional bersyarat” maka berarti dirinya membiarkan terjadinya “ketidakpastian hukum” yang bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

4. Masih terkait dengan kebutuhan jangka pendek yang memerlukan putusan Mahkamah dalam bentuk penafsiran “konstitusional bersyarat” sebagaimana diuraikan pada Butir 3 maka Mahkamah perlu mempertimbangkan adanya frasa “diulang kembali” dalam Pasal 54D ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016. Di dalam ayat tersebut disebutkan bahwa “*Pemilihan berikutnya sebagaimana ..., diulang kembali pada tahun berikutnya ....*”. Frasa “diulang kembali” tersebut dapat memberi makna atau sekurang-kurangnya penafsiran bahwa pemilihan berikutnya merupakan pemilihan ulangan yakni pemilihan satu pasangan calon yang sudah ada dan kalah melawan kolom kosong. Jika Mahkamah sependapat dengan penafsiran ini maka Mahkamah juga perlu menyertakan penafsiran, bagaimana jika ternyata hasil pemilihan ulang tersebut ternyata menghasilkan hal yang sama. Menurut Ahli jika terjadi hal yang demikian maka Mahkamah dapat menuangkan pendapatnya bahwa “secara demokratis rakyat di daerah” tersebut telah menolak Paslon tunggal yang diajukan sehingga harus diadakan pemilihan baru yang prosesnya dimulai dari awal.

### **Kesimpulan**

Berdasarkan hal-hal tersebut ahli menyampaikan pendapat hukum (*legal opinion*) untuk dijadikan pertimbangan dan amar dalam Putusan Mahkamah, yaitu:

*Pertama*, untuk jangka panjang (permanen), ketentuan Pasal 53C dan Pasal 54D sepanjang menyangkut pasangan calon tunggal melawan kotak kosong



(bumbung kosong) dan seluruh prosedurnya harus dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah karena bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang mengharuskan adanya jaminan kepastian hukum bagi setiap orang dalam melakukan hubungan hukum. Alasan lainnya, karena ketentuan kedua Pasal tersebut juga bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang seharusnya dilakukan berdasar demokrasi substantial dan bukan berdasar demokrasi prosedural semata. Putusan untuk jangka panjang yang demikian harus didahului dengan konklusi agar Pembentuk UU (DPR dan Pemerintah) melakukan perubahan melalui prosedur biasa (*legislative review*) dengan memilih alternatif-alternatif seperti yang, antara lain, Ahli kemukakan pada Bagian II, Butir 2 Pendapat Hukum ini.

*Kedua*, untuk jangka pendek (guna melaksanakan pemilihan ulang pada tahun 2019) terkait dengan permohonan *a quo* Mahkamah perlu menyatakan, sebelum dilakukannya *legislative review* sebagaimana kesimpulan pertama maka ketentuan Pasal 540 ayat (2) UU Nomor 10 Tahun 2016 adalah konstitusional bersyarat yakni konstitusional sepanjang dimaknai sebagai pemilihan ulang antara 1 (satu) Pasangan Calon melawan Kolom Kosong yang sudah ada pada Pilkada tahun 2018.

## **5. Ahli Hamdan Zoelva**

### **Pendapat Hukum**

Pasal 28D ayat (1) UUD 1945

Kepastian hukum yang adil merupakan isu konstitusional yang selalu muncul dalam pengujian UU, yang disebabkan oleh perumusan UU yang tidak jelas atau karena norma UU tidak memberikan jawaban pasti atas berbagai kemungkinan yang akan terjadi. Prinsip “kepastian hukum yang adil” adalah salah satu prinsip konstitusi yang sangat mendasar dalam negara hukum yang dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Pelanggaran atas prinsip tersebut merupakan pelanggaran atas konstitusi, *in casu* UUD 1945.

Dalam negara hukum, seorang warga negara tidak memiliki senjata, kekuatan atau alat untuk membela hak-haknya yang dilindungi oleh konstitusi dihadapan negara *in casu* penyelenggara negara, kecuali bersandar dan berlindung pada hukum dan keadilan. Hukum dan konstitusi lah yang menjadi satu-satunya senjata bagi warga negara untuk mempertahankan haknya. Norma hukum yang tidak pasti *in casu* rumusan norma undang-undang yang tidak jelas dan tidak

pasti, memberi kemungkinan multi tafsir yang akan memberi peluang kepada penyelenggara negara mengambil kebijakan atau tindakan yang dapat merugikan hak-hak warga negara yang dijamin oleh konstitusi. Karena negara *in casu* penyelenggara negara dapat memberikan pendapat atau kebijakan yang wajib dan memaksa bagi setiap orang untuk mematuhiya walaupun pendapat yang dirumuskan dalam kebijakan atau tindakan penyelenggara negara menyalahi konstitusi.

Maka, untuk menghindari keleluasaan penyelenggara negara untuk mengambil kebijakan atau tindakan yang melanggar hak-hak warga negara yang dilindungi konstitusi, rumusan norma hukum harus jelas, pasti, dan tidak multi tafsir sehingga tidak memberikan peluang bagi kesewenang-wenangan penyelenggara negara terhadap warga negara. Atau jika norma UU tidak memberikan rumusan pasti atau terdapat multi tafsir, maka kewajiban bagi lembaga peradilan untuk memberikan putusan atau rumusan yang pasti, yaitu tafsir yang memberikan jaminan tegaknya konstitusi atau UUD yang menjadi landasan kehidupan bernegara. Mahkamah Konstitusi dalam berbagai putusannya, telah memberikan putusan atas permohonan pengujian norma UU yang tidak memberikan kepastian hukum yang adil.

### **Konstitusionalitas Frasa “pemilihan berikutnya” dalam Pasal 54D UU 10/2016**

Pasal 54D UU 10/2016, menyatakan:

- (1) *KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota menetapkan pasangan calon terpilih pada Pemilihan 1 (satu) pasangan calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54C, jika mendapatkan suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari suara sah.*
- (2) *Jika perolehan suara pasangan calon kurang dari sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pasangan calon yang kalah dalam Pemilihan boleh mencalonkan lagi dalam pemilihan berikutnya.*
- (3) *Pemilihan berikutnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2), diulang kembali pada tahun berikutnya atau dilaksanakan sesuai dengan jadwal yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan.*
- (4) *Dalam hal belum ada pasangan calon terpilih terhadap hasil Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), Pemerintah menugaskan pejabat Gubernur, pejabat Bupati, atau pejabat Walikota.*
- (5) *Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara Pemilihan 1 (satu) pasangan calon diatur dengan Peraturan KPU.*

Ketentuan Pasal 54D tersebut mengatur syarat terpilihnya pasangan calon yang hanya terdiri dari satu pasangan calon berhadapan dengan kotak kosong, yaitu apabila pasangan calon memperoleh lebih dari 50% suara sah, ditetapkan

sebagai pasangan calon terpilih [ayat (1)], dan apabila pasangan calon memperoleh suara kurang dari 50% suara, pasangan tersebut boleh mencalonkan lagi dalam pemilihan berikutnya [ayat (2)]. Pemilihan berikutnya yang dimaksud pada ayat (2) diulang kembali tahun berikutnya atau dilaksanakan sesuai jadwal yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan. Dalam hal, kedua pemilihan tersebut, belum ada pasangan calon terpilih, Pemerintah menugaskan pejabat Gubernur, pejabat Bupati, pejabat Walikota.

Ketentuan tersebut belum memberikan kepastian, siapakah yang merupakan peserta pada pemilihan berikutnya, apakah dengan peserta yang sama atau dengan peserta yang berbeda yang memberi hak kepada peserta sebelumnya untuk ikut pemilihan lagi dengan proses baru? Ketentuan tersebut hanya memberikan kepastian bahwa pasangan calon yang belum terpilih karena tidak mencapai suara sah 50% “dapat mencalonkan lagi dalam pemilihan berikutnya”. Frasa “dapat mencalonkan lagi dalam pemilihan berikutnya”, mengandung beberapa tafsir makna, yaitu: *Pertama*; kata “dapaf” memiliki dua makna, yaitu, pasangan calon yang tidak terpilih boleh mencalonkan diri secara otomatis sebagai peserta pemilihan berikutnya karena dianggap sebagai pemilihan ulangan, dan boleh menolak untuk tidak mengikuti pemilihan berikutnya. *Kedua*, pasangan calon yang tidak terpilih dalam pemilihan sebelumnya dengan mengikuti pemilihan berikutnya dengan ikut mendaftar lagi sebagai pasangan yang baru dan mengikuti verifikasi serta ditetapkan kembali sebagai pasangan calon untuk pemilihan berikutnya atau dapat untuk tidak mendaftar lagi pada pemilihan berikutnya. Terserah pada pilihan pasangan calon tersebut. Salah satu diantara kedua tafsir tersebut dapat saja dipilih oleh penyelenggara dalam menentukan kepesertaan pasangan calon dalam pemilihan berikutnya, dan apa pun pilihan penyelenggara wajib diikuti dan dipatuhi setiap warga negara yang hendak mengikuti pemilihan berikutnya.

Di sinilah persoalan pokok dari norma Pasal 54D tersebut, yaitu tidak memberikan kepastian hukum bagi pasangan calon yang tidak terpilih apakah secara otomatis menjadi peserta pemilihan berikutnya karena merupakan pemilihan ulang, atau harus mendaftar dan mengikuti proses yang sama sekali baru dengan peserta yang juga ditetapkan baru. Ketentuan yang demikian menimbulkan ketidakpastian hukum yang melanggar dan bertentangan dengan

prinsip jaminan kepastian hukum yang adil bagi setiap orang yang dijamin oleh UUD 1945 *in casu* Pasal 28D ayat (1).

### **Memastikan Penafsiran Yang Benar dan Adil**

Untuk menentukan penafsiran yang benar dan adil, dalam rangka memenuhi prinsip kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin oleh UUD 1945, maka ilmu konstitusi mengajarkan teori-teori penafsiran, dalam hal ini Ahli hanya mengajukan teori penafsiran yang relevan dengan permohonan ini yaitu:

*Pertama*, dari sisi makna teks dan sistematika norma yang ada dalam Pasal 54D tersebut menunjukkan adanya kaitan langsung antara Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3). Kedua norma tersebut memberikan kepastian bahwa pemilihan berikutnya adalah pemilihan ulang. Hal itu dapat dibaca dalam ayat (3) yang menjelaskan maksud frasa “pemilihan berikutnya” dalam ayat (2) yaitu pemilihan ulang dengan kata-kata “diulang kembali”. Artinya pemilihan berikutnya adalah pemilihan yang diulang kembali dari pemilihan sebelumnya yang belum memberikan kepastian kemenangan kepada pasangan calon. Jadi, dari makna teks yang dimaksud pembentuk undang-undang yang dimaksud dengan pemilihan berikutnya adalah pemilihan ulang dari pemilihan sebelumnya yang belum mendapatkan pemenang.

*Kedua*; dari sisi konsep kotak kosong dalam pemilihan kepala daerah. Jika mengikuti jalan pemikiran pembentuk UU tersebut, kotak kosong dalam pemilihan kepala daerah, tidak dapat dimaknai sebagai peserta pemilihan kepala daerah karena dari sisi mana pun, kotak kosong tidak memenuhi syarat undang-undang sebagai peserta pemilihan. Oleh karena itu, pemilihan kepala daerah antara satu pasangan calon dengan kotak kosong bukanlah konstestasi pemilihan kepala daerah, tetapi hanya pengujian legitimasi politik pasangan calon yang akan memimpin daerah yang bersangkutan, sehingga dalam pemilihan demikian tidak ada pemenang dan tidak ada yang kalah. Dalam kerangka konsep yang demikian adalah wajar, pemilihan pasangan calon kepala daerah yang belum memperoleh syarat minimum legitimasi pemilih harus dilakukan pemilihan ulang untuk menguji kembali legitimasi satu-satunya pasangan calon tersebut dalam pemilihan berikutnya. Dengan demikian pemilihan berikutnya tetap hanya diikuti oleh satu-satunya pasangan calon yang belum terpilih pada pemilihan sebelumnya tanpa melalui pendaftaran serta verifikasi ulang.

Sebaliknya, jika dilakukan pendaftaran dan verifikasi ulang, maka namanya bukan pemilihan ulang tetapi pemilihan baru, yang tidak sesuai dengan makna originalism dan tekstual yang ditentukan oleh pembentuk undang-undang. Selain itu, jika dilakukan pemilihan baru maka menjadi tidak adil, dan membebani pasangan calon yang telah memenuhi syarat karena sebenarnya pasangan calon yang belum terpilih telah memenuhi seluruh syarat yang ditentukan oleh UU untuk mengikuti pemilihan kepala daerah dan belum kalah karena tidak melakukan kontestasi dengan peserta pemilihan yang lainnya.

Lalu, apakah dengan perubahan komposisi anggota DPRD yang berhak mengajukan pasangan calon kepala daerah sebagai akibat pemilihan umum 2019, harus juga mengubah komposisi dukungan pasangan calon, sehingga harus dilakukan pendaftaran dan verifikasi ulang pasangan calon. Terhadap persoalan tersebut menurut ahli, tidak relevan untuk mengaitkan dengan komposisi anggota DPRD hasil pemilihan umum 2019, karena syarat dukungan partai politik dalam pemilihan kepala daerah bukanlah dalam rangka legitimasi dukungan politik bagi kepala daerah ketika telah terpilih sebagai kepala daerah tetapi hanya sebagai pintu masuk untuk dapat mengikuti pemilihan kepala daerah. Hal ini terbukti dengan konsep pemilihan kepala daerah yang dapat diajukan oleh partai politik yang tidak memperoleh kursi di DPRD (partai non parlemen). Juga sejalan dengan konsep pemilihan presiden yang tidak menghubungkan antara dukungan DPR terhadap presiden ketika terpilih menjadi Presiden, karena syarat calon presiden merujuk pada komposisi anggota DPR dari hasil pemilihan umum yang telah lewat.

### **Kesimpulan**

Berdasarkan uraian tersebut, ahli berpendapat bahwa ketentuan Pasal 54D UU 10/2016 khususnya frasa “pemilihan berikutnya” mengandung multitafsir yang mengakibatkan ketidakpastian hukum sehingga bertentangan dengan UUD 1945 dan harus dinyatakan inkonstitusional.

Untuk memberikan kepastian hukum yang adil dalam rangka memenuhi amanat konstitusi, Mahkamah Konstitusi harus memberikan kepastian makna dalam norma pasal tersebut, yaitu dengan memaknai bahwa “pemilihan berikutnya” adalah pemilihan ulang antara satu-satunya pasangan calon yang telah mengikuti pemilihan sebelumnya dengan kotak kosong.

**[2.3]** Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon tersebut, DPR menyampaikan keterangan tertulis bertanggal 1 April 2019 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 25 April 2019 yang mengemukakan sebagai berikut:

### 1. Kedudukan Hukum (*legal standing*) Pemohon

Kualifikasi yang harus dipenuhi oleh Pemohon sebagai Pihak telah diatur dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 *juncto* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU MK), yang menyatakan bahwa "*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 dalam 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 hanya hak-hak yang secara eksplisit diatur dalam UUD 1945 saja yang termasuk "*hak konstitusional*".

Oleh karena itu, menurut UU MK, agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai 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) UU MK;
- b. Hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud dalam "Penjelasan Pasal 51 ayat (1)" dianggap telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang *a quo*.

Mengenai batasan 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 Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 011/PUU-V/2007) yaitu sebagai berikut:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. bahwa 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 yang 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.

Bahwa terkait kedudukan hukum (*Legal Standing*) Pemohon, DPR RI memberikan pandangan dengan berdasarkan 5 (lima) batasan kerugian konstitusional sebagai berikut:

**a. Terkait dengan adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945**

Bahwa Pemohon mendalilkan memiliki hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 28D UUD 1945. Pasal 18 ayat (4) mengatur bahwa “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*” Kemudian, Pasal 28D UUD 1945 mengatur bahwa:

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

- (2) *Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.*
- (3) *Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.*
- (4) *Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.*

Bahwa DPR RI berpandangan bahwa Pemohon belum dapat menggambarkan adanya keterkaitan antara hak konstitusional yang dijamin dalam Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 28D UUD 1945 dengan pasal *a quo* UU Nomor 10 Tahun 2016 yang dimohonkan pengujian.

Bahwa Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tidak ada hubungannya dengan pasal *a quo* UU Nomor 10 Tahun 2016 karena Pasal 18 ayat (4) tidak mengatur mengenai hak konstitusional sebagaimana didalihkan Pemohon. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 memuat ketentuan tentang tata cara pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota yang dilakukan secara demokratis. Bahwa Pasal 28D UUD 1945 yang menjamin hak warga negara untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja, hak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan, dan hak atas status kewarganegaraan tidak relevan jika dijadikan batu uji terhadap pasal *a quo* UU Nomor 10 Tahun 2016 yang mengatur mekanisme pasangan calon yang kalah boleh mencalonkan lagi dalam pemilihan berikutnya.

**b. Terkait dengan adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;**

Bahwa Pemohon beranggapan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya telah dirugikan dengan berlakunya pasal *a quo* pada UU Nomor 10 Tahun 2016. Pemohon merasa dirugikan atas berlakunya frasa “pemilihan berikutnya” pada Pasal 54D ayat (2) UU Nomor 10 Tahun 2016 yang multitafsir karena sama sekali tidak diberi penjelasan yang cukup perihal pemilihan seperti apakah yang dimaksud pada frasa tersebut. Apabila pemilihan berikutnya tersebut terbuka bagi siapapun, maka hak konstitusional Pemohon dirugikan karena disamakan kedudukannya dengan pasangan calon peserta pemilihan yang sama sekali belum diverifikasi dan sah dinyatakan sebagai pasangan calon.



Bahwa terkait hal tersebut, DPR RI berpandangan bahwa kerugian yang didalilkan Pemohon bukanlah merupakan kerugian konstitusional, dan kerugian tersebut juga bukan merupakan akibat dari berlakunya pasal *a quo* UU Nomor 10 Tahun 2016. Hal ini dikarenakan kerugian yang didalilkan Pemohon tersebut hanya merupakan asumsi dan penafsiran Pemohon saja. Selain itu, tidak terdapat korelasi antara hak dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan Pemohon dengan ketentuan pasal *a quo* UU Nomor 10 Tahun 2016. Dengan demikian, kerugian yang didalilkan Pemohon bukan kerugian yang diakibatkan dari berlakunya pasal *a quo* UU Nomor 10 Tahun 2016.

- c. Terkait dengan adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;**

Bahwa Pemohon menyatakan mengalami kerugian atas berlakunya frasa “pemilihan berikutnya” pada Pasal 54D ayat (2) UU Nomor 10 Tahun 2016 yang sama sekali tidak memberi penjelasan yang cukup perihal pemilihan seperti apakah yang dimaksud pada frasa “pemilihan berikutnya”? Bahwa terhadap dalil Pemohon tersebut, DPR RI berpandangan bahwa tidak ada kerugian yang bersifat spesifik (khusus) dan aktual yang dialami Pemohon. Bahwa atas dasar itu jelas Pemohon tidak dapat menguraikan secara spesifik (khusus) dan aktual mengenai kerugian yang dialami merupakan kerugian konstitusional.

- d. Terkait dengan adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;**

Bahwa sebagaimana telah dikemukakan pada huruf a, huruf b, dan huruf c Pemohon tidak menguraikan secara spesifik (khusus) dan aktual mengenai kerugian konstitusionalnya maka sudah jelas tidak ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian yang didalilkan Pemohon dengan ketentuan pasal *a quo* UU Nomor 10 Tahun 2016, karena kerugian yang didalilkan Pemohon hanyalah asumsi dari Pemohon dalam memaknai ketentuan yang diatur dalam pasal *a quo*. Bahwa Pemohon tidak mengalami kerugian dalam mengikuti pemilihan berikutnya

sebagaimana diatur pasal *a quo*. Bahwa Pemohon tetap dapat mengikuti pemilihan walikota dan wakil walikota pada pemilihan berikutnya secara demokratis. UU yang dimohonkan pengujiannya telah mengatur bahwa tata cara pemilihan satu pasangan calon akan diatur dalam Peraturan KPU sebagaimana diatur melalui Pasal 54D ayat (5).

Bahwa selain itu, Pemohon juga keliru dalam menggunakan batu uji Pasal 28D UUD 1945 karena tidak ada relevansinya dengan pasal *a quo* UU Nomor 10 Tahun 2016 yang dimohonkan pengujian. Bahwa dengan demikian, tidak ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian.

**e. Terkait dengan adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;**

Bahwa hak konstitusional Pemohon yang dijamin dalam Pasal 18 dan Pasal 28D UUD 1945 sama sekali tidak relevan dan tidak ada pertautan dengan pasal *a quo* UU Nomor 10 Tahun 2016. Atas dasar itu, Pemohon tidak memiliki hak konstitusional terkait dengan pasal *a quo* UU Nomor 10 Tahun 2016 yang dimohonkan pengujian.

Bahwa jika Permohonan Pemohon dikabulkan sesuai Petitum Pemohon justru akan merugikan hak konstitusional pihak-pihak terkait lainnya yang juga akan mengikuti pemilihan walikota dan wakil walikota pada tahun berikutnya.

Bahwa karena tidak ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) maka sudah dapat dipastikan bahwa pengujian *a quo* tidak akan berdampak apapun pada Pemohon. Dengan demikian menjadi tidak relevan lagi apabila Ketua Majelis Hakim Mahkamah Konsitusi yang Mulia memeriksa dan memutus permohonan *a quo*, karena Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sehingga sudah sepatutnya Mahkamah Konstitusi tidak mempertimbangkan pokok perkara.

Bahwa terkait dengan kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon, DPR RI memberikan pandangan sesuai dengan Putusan MK Nomor 22/PUU-XIV/2016 yang diucapkan dalam Sidang Pleno MK terbuka untuk umum pada hari tanggal 15 Juni 2016, yang pada pertimbangan hukum [3.5.2] MK menyatakan bahwa:

... Dalam asas hukum dikenal ketentuan umum bahwa tiada kepentingan maka tiada gugatan yang dalam bahasa Perancis dikenal dengan *point d'interest*, *point d'action* dan dalam bahasa Belanda dikenal dengan *zonder belang geen rechtsingang*. Hal tersebut sama dengan prinsip yang terdapat dalam *Reglement op de Rechtsvordering (Rv)* khususnya Pasal 102 yang menganut ketentuan bahwa “*tiada gugatan tanpa hubungan hukum*” (*no action without legal connection*).

Berdasarkan pada hal-hal yang telah disampaikan tersebut, DPR RI berpandangan bahwa Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) karena tidak memenuhi ketentuan Pasal 51 ayat (1) dan Penjelasan Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi, serta tidak memenuhi persyaratan kerugian konstitusional yang diputuskan dalam putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu. Bahwa Pemohon dalam permohonan *a quo* tidak menguraikan secara konkrit mengenai hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang dianggap dirugikan atas berlakunya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji, utamanya dalam mengkonstruksikan adanya kerugian hak, kewenangan konstitusionalnya dan/atau adanya keterkaitan logis dan *causal verband* yang ditimbulkan atas berlakunya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji tersebut.

Berdasarkan pada hal-hal yang telah disampaikan tersebut, DPR RI menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Majelis Hakim Konstitusi Yang Mulia untuk mempertimbangkan dan menilai apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK, Putusan MK Nomor 006/PUU-III/2005, dan Putusan Nomor 011/PUU-V/2007 mengenai parameter kerugian konstitusional.

## **2. Pengujian atas Ketentuan Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) *juncto* ayat (4) UU Nomor 10 Tahun 2016**

Terhadap dalil-dalil yang dikemukakan Pemohon, DPR RI berpandangan dengan memberikan keterangan/penjelasan sebagai berikut:

- 1) Bahwa pembentuk undang-undang dalam membentuk suatu norma harus dapat membawa kemanfaatan. Hal ini sejalan dengan prinsip hukum itu sendiri yang seharusnya mengandung nilai-nilai dasar yakni nilai keadilan (*gerechtigheit*), nilai kemanfaatan (*zweckmassigkeit*) dan nilai kepastian (*rechtssicherheit*). Radbruch menyebut nilai kemanfaatan sebagai 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. Oleh karena itu pembentuk undang-undang dalam hal ini membuat norma yang membawa kemanfaatan khususnya dalam ketentuan Pasal 54D ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UU Nomor 10 Tahun 2016;

- 2) Bahwa fenomena adanya calon tunggal kepala daerah yang melawan kolom kosong merupakan kenyataan kehidupan demokrasi yang dihadapi saat ini. Sebelum dibentuknya UU Nomor 10 Tahun 2016 telah terjadi kekosongan hukum karena tidak ada mekanisme bagaimana pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah dengan calon tunggal. Bahwa atas dasar itu untuk menjawab kekosongan hukum dengan calon tunggal tersebut, maka dibentuklah UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, dimana sebelumnya mensyaratkan bahwa Pilkada dapat berjalan apabila minimal ada dua calon. UU Nomor 10 Tahun 2016 mengakomodir keberadaan calon tunggal dengan berbagai ketentuan yang disyaratkan.
- 3) Bahwa Pasal 54D ayat (2) UU Nomor 10 Tahun 2016 mengatur jika perolehan suara pasangan calon kurang dari lima puluh persen (pemilihan melawan kolom kosong), pasangan calon yang kalah dalam Pemilihan boleh mencalonkan lagi dalam Pemilihan berikutnya. Pasal 54D ayat (3) kemudian mengatur bahwa pemilihan berikutnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2), diulang kembali pada tahun berikutnya atau dilaksanakan sesuai dengan jadwal yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 54D ayat (4) UU Nomor 10 Tahun 2016 mengatur bahwa dalam hal belum ada pasangan calon terpilih terhadap hasil Pemilihan

sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), Pemerintah menugaskan penjabat Gubernur, penjabat Bupati, atau penjabat Walikota.

- 4) Bahwa dalil Pemohon yang mempersoalkan frasa “pemilihan berikutnya” dengan alasan ini dianggap menimbulkan multitafsir maka DPR RI berpandangan bahwa Pemohon keliru dalam memahami pasal *a quo* UU Nomor 10 Tahun 2016. Bahwa frasa “pemilihan berikutnya” terdiri dari 2 kata yakni “pemilihan” dan “berikutnya”. Kata “Pemilihan” dimulai dengan huruf “P” kapital karena merupakan suatu definisi. Sesuai dengan ketentuan dalam Lampiran II angka 98 huruf a Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12 Tahun 2011) diatur bahwa dalam ketentuan umum diatur batasan pengertian ataupun definisi. Adapun dalam UU Nomor 8 Tahun 2015 di ketentuan umum Pasal 1 angka 1 diatur Pemilihan yakni sebagai berikut:

*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.*

Sedangkan kata “berikutnya” tidak diawali dengan huruf kapital besar dalam hal ini adalah berfungsi sebagai pelengkap ataupun keterangan. Sehingga dalam hal ini yang dimaksudkan dengan “Pemilihan berikutnya” adalah Pilkada sesuai Pasal 1 angka 1 UU Nomor 8 Tahun 2015 yang dilakukan di waktu yang berikutnya. Sehingga dengan hal ini adalah tidak benar asumsi Pemohon jika dianggap bahwa frasa “Pemilihan berikutnya” sebagai kerancuan pengaturan karena sudah terang dan jelas.

- 5) Bahwa terkait dengan norma Pasal 54D UU Nomor 10 Tahun 2016 yang dimohonkan pengujian oleh Pemohon yang dianggap atau diasumsikan bermasalah, maka dalam hal ini perlu kiranya Pemohon membaca norma ini secara utuh. Bahwa dalam UU Nomor 10 Tahun 2016 yakni diantara Pasal 54 dan Pasal 55 disisipkan sejumlah pasal baru yakni Pasal 54A, Pasal 54B, Pasal 54C, dan Pasal 54D. Sehingga ketika Pemohon mencoba memaknai norma dalam Pasal 54D, maka perlu dilihat norma lain sebelumnya agar dapat memaknai secara komprehensif. Bahwa jika kita mencermati Pasal 54C UU Nomor 10 Tahun 2016 (norma sebelum Pasal 54D), maka dapat diketahui bahwa semangat yang ada di dalam

pasal tersebut adalah sebisa mungkin mencoba agar tetap Pilkada itu menghadirkan minimal 2 pasangan calon (memungkinkan adanya pertarungan). Sehingga, jika Pemohon menginginkan Pilkada calon tunggal melawan Kolom Kosong itu yang diulang justru hal ini tidak sejalan dengan semangat Pilkada langsung apalagi jika mencermati Pasal 54C UU Nomor 10 Tahun 2016.

- 6) Bahwa ketika Pemohon mengaitkan keserentakan pilkada dengan kondisi riil yang dialaminya guna mencoba membuat penafsiran baru dari Pasal 54D ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) yang diuji oleh Pemohon agar tidak ditafsirkan Pilkada yang betul-betul membuka kesempatan baru bagi semua pihak, hal ini adalah keliru. Karena memahami ketentuan Pasal 54D UU *a quo* sudah jelas dimulai dari Pasal 54D ayat (3) yakni "*Pemilihan berikutnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2), diulang kembali pada tahun berikutnya atau dilaksanakan sesuai dengan jadwal yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan*". Ketentuan ini jelas diatur lebih lanjut dalam Pasal 25 ayat (2) Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2018, dimana disebutkan ketentuan yang sama yakni ada 2 pilihan ikut jadwal pilkada serentak atau tahun berikutnya.
- 7) Bahwa perlu kembali dipahami bahwa landasan konstitusional Pilkada adalah Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang dalam norma tersebut terdapat "*... dipilih secara demokratis*". Ketika pemilihan dalam sebagaimana diatur dalam Pasal 54D UU *a quo* ketika suatu pasangan calon kalah dengan kolom kosong seharusnya dapatlah dipahami bahwa ketentuan tersebut bukanlah kolom kosong lagi. Ketentuan *a quo* jelas bila mencermati ketentuan Pasal 54C UU *a quo* bahwa ada semangat kompetisi sehat yang diwujudkan guna memaknai demokratis ini. Adapun terkait dengan perlunya ada prinsip kompetisi, karena kompetisi adalah mutlak terlaksana dalam hal pelaksanaan Pemilihan guna mewujudkan demokrasi yang sehat. Chantal Mouffe dalam tulisannya "*politics and passions the stakes of democracy*" menjelaskan bahwa kompetisi politik di dalam berdemokrasi bukanlah dalam upaya untuk menegasi lawan. Polarisasi kubu "kita" vs kubu "mereka" dalam suatu kompetisi tidak boleh diterjemahkan sebagai perang "kita" melawan "mereka". Kandidat lawan dalam kompetisi bukanlah musuh yang mesti ditiadakan, akan tetapi adalah lawan yang

bersahaja guna pelaksanaan pemilihan secara damai, jujur, dan transparan. Kontestasi dalam demokrasi mensyaratkan secara mutlak (*conditio sine qua non*) terdapatnya kubu “kita” dan kubu “mereka”. Lebih jelasnya, demokrasi tidak akan ada tanpa kontradiksi, konfrontasi, dan pluralisme kepentingan ataupun gagasan. Dengan demikian adalah tidak tepat dan tidak beralasan jika Pemohon justru menginginkan Pemilihan yang satu pasangan calon saja ketika pemilihan bisa diulang karena hal ini jelas tidak sejalan dengan pemaknaan frasa “...*dipilih secara demokratis*” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 jika metode Pilkada kita masihlah Pilkada langsung.

- 8) Bahwa dalam Rapat Panitia Kerja (Panja) RUU Perubahan Kedua Atas UU Nomor 1 Tahun 2015 (yang kemudian menjadi UU Nomor 10 Tahun 2016) bertempat di Ruang Rapat KK 2 Gedung Nusantara DPR RI pada tanggal 25 Mei 2016, diputus terkait dengan Pasal 54D ini. Pemilihan berikutnya disini adalah pemilu yang dilaksanakan pada tahun setelah pasangan calon kalah dalam pemilihan melawan kolom kosong. Pemilihan berikutnya disini diulang bukan dalam bentuk calon tunggal sehingga bukan pemilihan ulang antara pasangan calon yang kalah melawan Kolom Kosong. Bahwa sehingga dimungkinkan adanya calon lain untuk mewarnai konteks pemilihan yang demokratis tidak tercipta calon tunggal dalam perhelatan Pilkada yang demokratis.
- 9) Bahwa DPR RI berpandangan Pasal 54D ayat (2) UU *a quo* telah menjamin hak konstitusional Pemohon untuk mencalonkan lagi dalam Pemilihan berikutnya sesuai dengan mekanisme yang ditentukan peraturan perundang-undangan. Bahwa sama sekali tidak ada unsur pelanggaran konstitusi karena pasal dianggap multitafsir oleh Pemohon apalagi kemudian Pasal 54D ayat (5) telah mengamanatkan kepada KPU untuk mengatur ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara Pemilihan 1 (satu) pasangan calon tersebut melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum. Adapun Pasal 54D ayat (5) UU *a quo* menyatakan sebagai berikut: “*Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara Pemilihan 1 (satu) pasangan calon diatur dengan Peraturan KPU.*”
- 10) Bahwa Pasal 25 ayat (1) Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2018 mengatur ketentuan: “*Apabila perolehan suara pada kolom kosong lebih banyak dari*

*perolehan suara pada kolom foto Pasangan Calon, KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota menetapkan penyelenggaraan pemilihan kembali pada Pemilihan serentak periode berikutnya.”* Selanjutnya, ketentuan pada Pasal 25 ayat (2) menyebutkan bahwa *"Pemilihan serentak berikutnya sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dapat diselenggarakan pada tahun berikutnya atau dilaksanakan sebagaimana jadwal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan."* Dalam UU Nomor 10 Tahun 2016 disebutkan Pilkada Serentak berikutnya adalah tahun 2020.

- 11) Bahwa Pemohon mendalilkan bahwa pemaknaan “pemilihan berikutnya” sebagai pemilihan serentak yang sama sekali baru dan berdiri sendiri akan berbenturan dengan pemilihan serentak yang diatur dalam Pasal 201 ayat (6) UU Nomor 10 Tahun 2016, yakni khusus untuk memilih pengganti walikota dan wakil walikota yang dipilih tahun 2015 (*vide perbaikan permohonan hlm. 14*).

Bahwa terhadap dalil Pemohon tersebut DPR RI berpandangan bahwa proses yang Pemohon dalilkan di mana pemilihan seharusnya sesuai dengan apa yang diatur dalam Pasal 201 ayat (4) telah dilakukan dengan baik, yaitu pemungutan suara serentak dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2018 dan tahun 2019 dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada bulan Juni tahun 2018. Namun yang terjadi, Pemohon telah kalah melawan kolom kosong tersebut. Adapun konsekuensi yuridis dari ketentuan tersebut adalah pasangan calon yang kalah boleh mencalonkan lagi dalam pemilihan berikutnya sebagaimana diatur dalam Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2016. Lebih lanjut, berlaku pula ketentuan Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2018 yang pada pokoknya mengatur bahwa apabila perolehan suara pada kolom kosong lebih banyak dari perolehan suara pada kolom foto Pasangan Calon, KPU Kabupaten/Kota menetapkan penyelenggaraan Pemilihan kembali pada Pemilihan serentak periode berikutnya pada tahun berikutnya atau dilaksanakan sebagaimana jadwal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.



- 12) Bahwa DPR RI berpandangan dalil Pemohon yang menyatakan pemaknaan frasa “pemilihan berikutnya” dalam Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) *juncto* ayat (4) UU Nomor 10 Tahun 2016 sebagai pemilihan yang sama sekali baru dan berdiri sendiri bertentangan dengan penyelenggaraan pemilihan yang demokratis berdasarkan asas adil sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, maka hal tersebut pun masih perlu diuji dan dibuktikan bahwa apakah benar terdapat pertentangan antara frasa “pemilihan berikutnya” dalam ketentuan Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) UU *a quo* dengan konsep pemilihan serentak sebagaimana diatur Pasal 201 ayat (6) dan asas adil dalam penyelenggaraan pemilihan sebagaimana diatur UU Nomor 1 Tahun 2015, serta apakah terdapat permasalahan Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2018. Bahwa hal ketentuan-ketentuan yang Pemohon dalilkan tersebut merupakan perkara pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, yang dapat diujikan ke Mahkamah Agung, tidak tepat jika mempersoalkan peraturan KPU ke Mahkamah Konstitusi.
- 13) Bahwa tidak terperinci suatu norma pada UU bukan berarti menghilangkan kepastian hukum dan menyebabkan inkonstitusionalnya pasal *a quo*, melainkan pembentuk UU telah mendelegasikan ketentuan lebih lanjut mengenai mekanismenya diatur melalui peraturan pelaksanaan. Bahwa hal ini dimungkinkan oleh UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.
- 14) Bahwa Pemohon dalam petitumnya memohon kepada Mahkamah untuk menyatakan Pasal 54D ayat (2), ayat (3) *juncto* ayat (4) UU Nomor 10 Tahun 2016 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai sebagai pemilihan ulang bagi satu pasangan calon yang sudah ditetapkan sebelumnya melawan kolom kosong untuk kedua kalinya. Bahwa Pemohon dalam petitumnya juga men-*juncto*-kan Pasal 54D ayat (4) yang tidak relevan dengan permohonan Pemohon. Bahwa dalil pada posita dan petitum Pemohon menjadi saling tidak bersesuaian sehingga terdapat *Error in Objecto* dalam permohonan Pemohon, yaitu adanya kesalahan atas objek yang dimohonkan Pemohon tersebut. Bahwa apabila Pasal 54D

ayat (4) UU *a quo* ikut dikabulkan oleh Mahkamah maka akan terjadi kekosongan hukum terkait siapa yang ditugaskan untuk menjabat selama belum ada pasangan calon terpilih. Bahwa selain itu, DPR RI berpandangan alasan kerugian Pemohon bersifat subjektif dan asumptif. Pemilihan calon walikota dan wakil walikota telah dilakukan sesuai aturan sehingga terhadap apa yang telah dialami Pemohon dengan pasal *a quo* tidak dapat dikonstruksikan Pemohon dengan jelas relevansinya. Dengan demikian, permohonan Pemohon juga kabur (*obscuur libels*).

- 15) Bahwa berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang telah dikemukakan, DPR RI berpandangan ketentuan Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) *juncto* ayat (4) UU Nomor 10 Tahun 2016 telah mengatur hal yang sudah sesuai dengan UUD Tahun 1945 dan sesuai asas peraturan perundang-undangan yang baik guna menjawab kebutuhan hukum pasangan calon kepala daerah dalam mengikuti Pilkada Serentak di Indonesia. Bahwa ketentuan Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2018 juga diterbitkan sesuai dengan amanat Pasal 54D ayat (5) UU Nomor 10 Tahun 2016.

### **3. Latar Belakang Pembahasan Pasal *a quo* UU Nomor 10 Tahun 2016**

Bahwa selain pertimbangan DPR RI secara filosofis, yuridis dan sosiologis, DPR RI juga melampirkan bagian dari Risalah Pembahasan Rancangan UU Nomor 10 Tahun 2016 untuk dapat dijadikan bahan pertimbangan Ketua Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang Mulia dalam memutus Perkara *a quo*, sebagaimana terlampir sebagai bagian yang tak terpisahkan dari Keterangan DPR RI.

#### **a) Pandangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Republik Indonesia (DPD RI)**

*UU Pilkada) yang menjadi landasan hukum pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Serentak di Indonesia masih menimbulkan pelbagai persoalan, yang secara substansial mempengaruhi pelaksanaan Pilkada Serentak yang digelar pada bulan Desember tahun lalu (2015), baik dalam tahap persiapan maupun penyelenggaraan. Fakta-fakta lapangan pada saat pelaksanaan Pilkada Serentak 2015 gagal diantisipasi dalam pengaturan norma UU Pilkada sebut saja misalnya munculnya Galon Tunggal. Oleh karena itu, perubahan UU Pilkada menjadi suatu*

*keniscayaan untuk mewujudkan pemilihan Kepala Daerah yang memenuhi kaidah demokrasi dan asas-asas keadilan sebagaimana diamanahkan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.*

*... Munculnya calon tunggal, luput diatur dalam norma UU Pilkada. Terdapat 3 (tiga) daerah yang memiliki satu pasangan calon dalam Pilkada Serentak 2015 yakni Kabupaten Tasikmalaya; Kabupaten Blitar; dan Kabupaten Timur Tengah Utara), sehingga bentuk pemilihannya 'setuju' dan 'tidak setuju.'*

*... Rekomendasi:*

*Munculnya calon-calon tunggal dalam Pilkada Serentak 2015 merupakan cermin gagalnya kaderisasi dalam Partai Politik. Meskipun MK telah menetapkan Putusan No. 12/PUU-XI/2013 jo No. 45/PUU-VIII/2010 yang mengakomodir adanya Calon Tunggal, namun DPD RI sependapat dengan pemerintah untuk memasukkan norma yang mengatur ketentuan sanksi bagi Parpol yang memiliki kursi di DPRD dan tidak mengusung calon Kepala Daerah.*

**b) Pandangan Fraksi Partai Golongan Karya (F- Golkar)**

*Belajar dari pengalaman pelaksanaan pemilihan kepala daerah Tahun 2015 dan hadirnya Putusan Mahkamah Konstitusi terkait beberapa norma yang mengatur aktor, perubahan ini fokus kepada:*

- a. Mengakomodir Putusan Mahkamah Konstitusi*
- b. Pendefinisian ulang rumusan "Petahana"*
- c. Penyikapan terhadap Calon Tunggal**
- d. Penegasan waktu pelantikan KDH dan Wakil KDH terpilih*
- e. Pemberian sanksi bagi para pelaku politik uang*
- f. Penyederhanaan penyelesaian sengketa*
- g. Penggunaan e-voting dalam perhitungan suara*
- h. Pengaturan bagi keikutsertaan partai politik yang kepengurusannya sedang dalam sengketa.*

**c) Pandangan Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP)**

*... Keempat, perlunya menghilangkan ketentuan terkait sanksi bagi partai politik yang tidak mengusulkan pasangan calon. Hal ini karena tidak relevan lagi setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang membolehkan adanya calon tunggal. Yang perlu menjadi pemikiran adalah*

*mengapa partai politik sulit mendapatkan calon/calon merasa sulit jika harus maju melalui jalur partai politik. Problemnya adalah pada pilkada 2015 yang lalu, proses persetujuan calon harus sampai pada tingkat DPP. Hal ini menimbulkan birokrasi pencalonan yang rumit dan panjang. Untuk itu perlu dipertimbangkan apakah tidak dibuat secara berjenjang, untuk calon Gubernur menjadi kewenangan DPP, sementara untuk Calon Bupati/Walikota cukup menjadi kewenangan kepengurusan partai politik setingkat DPD Provinsi.*

**d) Pandangan Fraksi Partai Amanat Nasional (F-PAN)**

*Kelima, berkaitan dengan keberadaan calon tunggal dalam Pilkada, Fraksi PAN berpendapat bahwa Calon tunggal tersebut harus mendapatkan dukungan mayoritas dari pemilih. Peroleh jumlah suara yang diperoleh dalam Pilkada paling tidak harus di atas 70%. Hal ini semata-mata bertujuan untuk memberikan legitimasi kuat kepada calon tersebut. Selain itu juga memberikan makna bahwa calon tersebut benar-benar diharapkan oleh masyarakat setempat.*

Berdasarkan dalil-dalil tersebut di atas, DPR RI memohon agar kiranya, Hakim Konstitusi memberikan amar putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sehingga permohonan *a quo* harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);
2. Menolak permohonan *a quo* untuk seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan *a quo* tidak dapat diterima;
3. Menerima keterangan DPR RI secara keseluruhan;
4. Menyatakan Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) *juncto* ayat (4) Undang Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
5. Menyatakan Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) *juncto* ayat (4) Undang Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah

Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang tetap memiliki kekuatan hukum mengikat.

Apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

**[2.4]** Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon tersebut, Presiden menyampaikan keterangan secara lisan dalam persidangan 1 April 2019 yang pada pokoknya mengemukakan sebagai berikut:

**Penjelasan Pemerintah**

1. Pasal 54D ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menyatakan bahwa jika perolehan suara pasangan calon kurang dari sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pasangan calon yang kalah dalam pemilihan boleh mencalonkan lagi dalam pemilihan berikutnya. Makna frasa pemilihan berikutnya pada ayat tersebut, pasangan calon tunggal yang kalah melawan kolom kosong, maka akan dilakukan pemilihan ulang atau putaran kedua. Bagi pasangan calon tunggal yang boleh mencalonkan lagi dalam pemilihan berikutnya melawan peserta calon yang baru yang diselenggarakan (suara tidak terdengar dengan jelas) mengulang kontestasi antara pasangan calon tunggal (suara tidak terdengar dengan jelas) melawan kolom kosong melawan pasangan calon baru yang dilaksanakan pada pilkada serentak berikutnya yang sesuai dengan jadwal sebagaimana ditentukan dalam Pasal 201 pada ayat (6) yang menegaskan bahwa pemungutan suara serentak setelah tahun 2018 dilaksanakan pada bulan September tahun 2020, apabila dibuka pendaftaran untuk calon lain yang tidak perlu menyertakan kolom kosong.
2. Sesuai Ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menyatakan bahwa setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama untuk mencalonkan diri dan dicalonkan sebagai calon gubernur dan calon wakil gubernur, calon bupati dan calon wakil bupati, serta calon walikota dan calon wakil walikota. Dengan demikian, pemaknaan yang benar atas frasa pemilihan berikutnya dalam Pasal 54D ayat (2) sebagaimana diuraikan di atas, maka pemilihan ulang nantinya dibuka untuk calon tunggal yang kalah dan dengan peserta yang baru yang telah memenuhi syarat yang telah dilakukan verifikasi. Bahwa bolehnya pasangan calon tunggal yang kalah melawan calon kosong untuk dapat maju dalam pemilihan berikutnya

menunjukkan bahwa pembuat undang-undang membolehkan pasangan calon tersebut untuk tetap maju dengan kandidat calon dan wakil yang memenuhi persyaratan dan telah dilakukan proses verifikasi layaknya bakal pasangan calon baru. Oleh karena itu, pemilihan pada tahun berikutnya memberikan kesempatan yang sama kepada setiap warga negara sebagaimana diatur pada Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 sepanjang memenuhi persyaratan sebagaimana diamanatkan Pasal 7 ayat (2). Dengan demikian, pasangan calon tunggal yang kalah melawan kolom kosong sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 54D ayat (1) tetap mendapatkan kesempatan mengikuti pemilihan sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 54D ayat (2) yang menyatakan bahwa jika perolehan suara pasangan calon kurang dari sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pasangan calon yang kalah dalam pemilihan boleh mencalonkan lagi dalam pemilihan berikutnya.

3. Pasal 54D ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menyatakan bahwa pemilihan berikutnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diulang kembali pada tahun berikutnya atau dilaksanakan sesuai dengan jadwal yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan. Ayat tersebut dapat diartikan bahwa pemilihan berikutnya adalah untuk melakukan pemilihan ulang atau putaran kedua untuk pasangan calon tunggal melawan pasangan calon baru yang dilakukan pada tahun berikutnya atau jadwal yang diatur dalam peraturan perundang-undangan pada ayat tersebut bermakna bahwa pemilihan berikutnya adalah sebuah proses ulangan pemilihan berikutnya. Pasangan calon tunggal yang kalah melawan kolom kosong dibolehkan atau tidak dilarang untuk mengikuti kembali pemungutan suara yang sesuai dengan jadwal sebagaimana ditentukan dalam Pasal 201 pada ayat (6) yang menegaskan bahwa pemungutan suara serentak setelah tahun 2018 dilaksanakan pada bulan September tahun 2020. Dengan kata lain, yang dimaksud dengan frasa pemilihan berikutnya adalah pemilihan ulang atau pemilihan putaran kedua pasangan calon yang kalah dalam pemilihan boleh mencalonkan lagi dengan peserta yang baru.
4. Perlu diperhatikan bersama apabila mengikuti alur Permohonan Pemohon dimana setelah putaran kedua pemilihan satu pasangan calon melawan kolom kosong itu dilakukan kembali dan ternyata pasangan calon tunggal itu tetap saja kalah dari kolom kosong, maka akan terjadi pemborosan keuangan

negara dalam pelaksanaan proses pemilihan tersebut sehingga pembuat undang-undang mengartikan bahwa terhadap pasangan calon tunggal melawan kolom kosong perlu dilawankan pada pasangan yang baru. Hal tersebut sesuai dengan asas umum pemerintahan yang baik:

- a. Asas efektifitas
  - b. Asas penyelenggara negara
  - c. Asas keterbukaan
  - d. Profesionalitas
  - e. Asas akuntabilitas, dan
  - f. Asas kecermatan
5. Pasal 54D ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menyatakan bahwa dalam hal belum ada pasangan calon terpilih terhadap hasil pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), Pemerintah menugaskan pejabat [sic!] gubernur, pejabat bupati, atau pejabat walikota. Hal ini bermakna bahwa sambil menunggu pemilihan ulang atau putaran kedua, maka untuk kekosongan jabatan gubernur, bupati, dan walikota akan ditunjuk pejabat oleh Pemerintah.
  6. Bahwa hak memilih warga negara sudah dilaksanakan dan warga negaralah yang memutuskan karena mereka menyadari akibatnya jika memilih pasangan calon kolom kosong, maka pilkada di daerahnya akan ditunda. Penundaan bukan ditentukan penyelenggara, tapi diputuskan sendiri oleh pemilih atas konsekuensi logis pilihannya. Untuk menjamin kepastian hukum penundaan tersebut, maka Pemerintah membuat peraturan dalam Pasal 54D ayat (2) *juncto* ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang diatur dengan jelas melalui frasa pemilihan berikutnya.
  7. Kata pemilihan berikutnya dalam Pasal 54D ayat (2) *juncto* ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 mengingat kepastian hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan gabungan dari dua kata, yakni kepastian dan hukum. Makna kepastian menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan sebagai perangkat hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara. Dengan demikian, pemikiran konsep kepastian hukum yang

dirumuskan oleh Kamus Besar Bahasa Indonesia tersebut menekankan pada aturan.

8. Dengan demikian, substansi Pasal 54D ayat (2) *juncto* ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 sesungguhnya telah memenuhi kriteria kepastian hukum sebagaimana diuraikan di atas. Hal ini dikarenakan Pasal 54D ayat (2) *juncto* ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 sudah secara jelas menjamin hak bagi setiap peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, yaitu hak untuk dapat mengikuti kembali pilkada pada periode berikutnya.
9. Kata pemilihan berikutnya dalam Pasal 54D ayat (2) *juncto* ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 pada dasarnya merupakan *open legal policy* atau kebijakan hukum terbuka bagi pembentuk undang-undang. Hal ini mengingat selama ini dalam praktik pengujian konstitusional di Mahkamah Konstitusi, suatu norma undang-undang dapat dinilai sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945. Kedua, tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Atau tiga, bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.
10. Bahwa Pemerintah menghargai usaha-usaha yang dilakukan oleh masyarakat dalam ikut memberikan sumbangan dan partisipasi pemikiran dalam membangun pemahaman tentang ketatanegaraan. Pemikiran-pemikiran masyarakat tersebut akan menjadi sebuah rujukan yang sangat berharga bagi Pemerintah pada khususnya dan masyarakat Indonesia pada umumnya.

Atas dasar pemikiran tersebut, Pemerintah berharap agar Pemohon nantinya dapat ikut serta memberi masukan dan tanggapan terhadap penyempurnaan Undang-Undang *a quo* di masa mendatang. Dalam bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Harapan Pemerintah pula bahwa dialog antara masyarakat dan Pemerintah tetap harus terjaga dengan satu tujuan bersama, untuk membangun kehidupan berbangsa dan bernegara demi masa depan Indonesia yang lebih baik dan mengembangkan dirinya dalam pemerintahan dengan tujuan ikut berkontribusi positif mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana diatur dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

## **Petitum**



Berdasarkan keterangan tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Mahkamah Konstitusi yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian materi frasa pemilihan berikutnya Pasal 54D ayat (2) *juncto* ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang untuk memberikan putusan sebagai berikut.

1. Menerima Keterangan Pemerintah secara keseluruhan.
2. Menyatakan frasa pemilihan berikutnya dalam Pasal 54D ayat (2) *juncto* ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Namun, apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat lain mohon kiranya dapat memberikan putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya.

**[2.5]** Menimbang bahwa Pemohon menyerahkan kesimpulan tertulis bertanggal 16 April 2019 dan diterima Kepaniteraan Mahkamah pada 16 April 2019, 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 berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut 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), Mahkamah berwenang, antara lain, mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945;

**[3.2]** Menimbang bahwa oleh karena permohonan para Pemohon adalah permohonan untuk menguji konstusionalitas norma undang-undang, *in casu* Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898, selanjutnya disebut UU 10/2016) terhadap Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 28D UUD 1945, maka Mahkamah berwenang 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 konstusionalnya 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 para Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. ada tidaknya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian dalam kedudukan sebagaimana dimaksud pada huruf a;

**[3.4]** Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya, telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh para Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian 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 antara kerugian dimaksud dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

**[3.5]** Menimbang bahwa berdasarkan uraian ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum Pemohon sebagai berikut:

1. Bahwa norma undang-undang yang dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya dalam permohonan *a quo* adalah norma frasa “pemilihan berikutnya” dalam Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) *juncto* ayat (4) UU 10/2016, yang rumusannya masing-masing adalah sebagai berikut:

**Pasal 54D**

- Ayat (2) Jika perolehan suara pasangan calon kurang dari sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pasangan calon yang kalah dalam Pemilihan boleh mencalonkan lagi dalam Pemilihan berikutnya.
- Ayat (3) Pemilihan berikutnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2), diulang kembali pada tahun berikutnya atau dilaksanakan sesuai dengan jadwal yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan.
- Ayat (4) Dalam hal belum ada pasangan calon terpilih terhadap hasil Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), Pemerintah menugaskan penjabat Gubernur, penjabat Bupati, atau penjabat Walikota.
2. Bahwa Pemohon, yaitu Munafri Arifuddin, S.H., dan drg. Andi Rachmatika Dewi Yustitia Iqbal, keduanya adalah Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota Dalam Pemilihan Daerah Kota Makassar Tahun 2018 berdasarkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Makassar Nomor 35/P.KWK/HK.03.1-Kpt/7371/KPU Kot/II/2018 tentang Penetapan Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota pada Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Makassar 2018 dan berdasarkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Makassar Nomor 64/P.KWK/HK.03.1-Kpt/7371/KPU-Kot/IV/2018 tentang Penetapan Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota pada Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Makassar Tahun 2018 di mana Pasangan Calon ini kemudian ditetapkan sebagai Pasangan Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Kota Makassar Tahun 2018. Keduanya menerangkan dalam kualifikasinya sebagai perorangan warga negara Indonesia yang beranggapan adanya kerugian hak konstitusional Pemohon karena adanya ketidakpastian atau multitafsir terkait dengan norma frasa “pemilihan berikutnya” dalam Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) *juncto* ayat (4) UU 10/2016 sehingga berpotensi menghilangkan hak Pemohon untuk menjadi Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota pada pemilihan berikutnya padahal semula telah memenuhi semua persyaratan sebagai pasangan calon. Oleh karena itu, terlepas dari terbukti atau tidak terbuktinya inkonstitusionalitas norma frasa “pemilihan berikutnya” dalam Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) *juncto* ayat (4) UU 10/2016 yang dimohonkan pengujian, Mahkamah berpendapat Pemohon telah menguraikan adanya hubungan sebab-akibat antara ketentuan yang dimohonkan pengujian dengan kerugian konstitusional yang potensial dihadapi Pemohon karena ketidakjelasan maksud frasa “pemilihan berikutnya” dalam Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) *juncto* ayat (4) UU 10/2016. Dengan demikian

menurut Mahkamah, Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

**[3.6]** Menimbang bahwa karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan.

### **Pokok Permohonan**

**[3.7]** Menimbang bahwa dalam mendalilkan inkonstitusionalitas Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) *juncto* ayat (4) UU 10/2016 Pemohon mengemukakan argumentasi sebagaimana selengkapnya telah dimuat dalam bagian Duduk Perkara yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa menurut Pemohon norma frasa “pemilihan berikutnya” dalam Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) *juncto* ayat (4) UU 10/2016 yang tidak diberikan penjelasan lebih lanjut, karena penjelasan atas norma ayat *a quo* hanya menyatakan “cukup jelas”, telah menimbulkan multitafsir apakah maksud “pemilihan berikutnya” adalah pemilihan ulang yang kedua kalinya antara pasangan calon yang sebelumnya kalah berhadapan dengan kotak kosong lagi atautkah “pemilihan berikutnya” tersebut adalah pemilihan yang benar-benar baru dan dibuka untuk siapapun sepanjang memenuhi persyaratan yang telah ditentukan. Multitafsir tersebut menurut Pemohon menyebabkan adanya ketidakpastian sehingga norma frasa *a quo* bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 jika tidak dimaknai sebagai pemilihan yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon melawan kolom kosong untuk kedua kalinya.
2. Bahwa menurut Pemohon frasa “pemilihan berikutnya” dalam Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) *juncto* ayat (4) UU 10/2016 tidak dapat dimaknai sebagai pemilihan yang baru sama sekali dan berdiri sendiri, tetapi harus dimaknai sebagai pemilihan yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon yang sama melawan Kolom Kosong (KoKo) untuk yang kedua kalinya karena pasangan calon telah dinyatakan memenuhi syarat berdasarkan hasil verifikasi. Jika verifikasi harus diulang lagi berarti pasangan calon menjalani proses ganda (dua kali) untuk proses verifikasi pasangan calon. Hal demikian menurut

Pemohon bertentangan dengan pemilihan yang demokratis berdasarkan asas adil yang dijamin oleh Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

3. Berdasarkan seluruh alasan-alasan tersebut di atas Pemohon memohon agar Mahkamah menyatakan frasa “pemilihan berikutnya” dalam Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) *juncto* ayat (4) UU 10/2016 bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai sebagai pemilihan ulang bagi satu pasangan calon yang sudah ditetapkan sebelumnya melawan kolom kosong untuk kedua kalinya.

**[3.8]** Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya Pemohon mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-8 serta mengajukan ahli, yaitu Prof. Dr. H.M. Laica Marzuki; Dr. Maruarar Siahaan, S.H.; dan Bambang Eka Cahya Widodo, S.I.P., M.A., yang menyampaikan keterangan tertulis dan keterangan lisan pada persidangan tanggal 10 April 2019; serta Prof. Dr. Moh. Mahfud MD dan Dr. Hamdan Zoelva yang menyampaikan keterangan tertulis yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 10 April 2019 (sebagaimana selengkapnya termuat pada bagian Duduk Perkara);

**[3.9]** Menimbang bahwa Mahkamah telah mendengar keterangan Presiden secara lisan dalam persidangan pada tanggal 1 April 2019. Mahkamah juga telah membaca keterangan tertulis DPR bertanggal 1 April 2019 yang disampaikan ke Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 25 April 2019 (sebagaimana selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara);

**[3.10]** Menimbang bahwa setelah Mahkamah membaca secara cermat dalil permohonan Pemohon dan alat bukti yang diajukan, serta mendengar keterangan Presiden, ahli Pemohon, serta kesimpulan pihak-pihak sebagaimana disebutkan di atas, isu konstitusional yang dimohonkan pengujian dalam permohonan *a quo* adalah apakah benar ketentuan frasa “pemilihan berikutnya” dalam Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) *juncto* ayat (4) UU 10/2016 sepanjang tidak dimaknai sebagai pemilihan ulang bagi satu pasangan calon yang sudah ditetapkan sebelumnya melawan kolom kosong untuk kedua kalinya bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 28D UUD 1945.

**[3.11]** Menimbang bahwa terhadap isu konstitusional adanya multitafsir frasa “pemilihan berikutnya” dalam norma Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) *juncto* ayat (4) UU 10/2016 sehingga bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 sebagaimana didalilkan Pemohon, penting bagi Mahkamah untuk terlebih dahulu mempertimbangkan hal yang sangat mendasar, yaitu perihal pembentukan Pasal 54D ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) sebagai substansi baru proses dan desain hukum pemilihan gubernur, bupati, dan walikota dalam UU 10/2016.

**[3.11.1]** Bahwa perihal pembentukan Pasal 54D ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UU 10/2016 merupakan ketentuan yang dibentuk melalui perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, di mana perubahan tersebut dilakukan untuk menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015, bertanggal 29 September 2015. Hal demikian secara eksplisit dinyatakan dalam Penjelasan Umum UU 10/2016 butir a angka 5 mengenai perlunya penyelarasan dengan putusan Mahkamah Konstitusi terkait dengan pengaturan pelaksanaan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota jika hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon.

**[3.11.2]** Bahwa dalam hal hanya terdapat satu pasangan calon dalam pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota maka sesuai dengan ketentuan Pasal 54C ayat (2) UU 10/2016 pemilihan 1 (satu) pasangan calon dilaksanakan dengan menggunakan surat suara yang memuat 2 (dua) kolom yang terdiri atas satu kolom yang memuat foto pasangan calon dan satu kolom kosong yang tidak bergambar. Selanjutnya, Pasal 54C ayat (3) UU 10/2016 menegaskan bahwa pemberian suara oleh pemilih dilakukan dengan cara mencoblos. Artinya, sesuai dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana dijamin dalam Pasal 22E UUD 1945 yang juga menjadi asas dalam pemilihan kepala daerah, pemilih dapat menentukan pilihannya apakah memilih dengan cara mencoblos pada kolom foto pasangan calon atau mencoblos pada kolom kosong. Dalam hal ini, penting bagi Mahkamah untuk menegaskan bahwa kolom kosong yang tidak bergambar tersebut bukanlah merupakan pasangan calon tetapi merupakan “tempat” bagi pemilih untuk

menentukan pilihannya jika tidak setuju dengan satu-satunya pasangan calon yang telah ditetapkan oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota. Artinya, bagi pemilih yang tidak setuju calon tunggal diberi tempat untuk menyatakan ketidaksetujuannya yaitu dengan mencoblos kolom kosong tersebut.

**[3.11.3]** Bahwa terkait dengan hal tersebut sebagaimana telah ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 mekanisme inilah yang mencerminkan demokrasi dibandingkan dengan hanya menyatakan bahwa satu pasangan calon gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota langsung dinyatakan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah tanpa perlu meminta pendapat rakyat (pemilih) jika calon tidak memiliki pesaing. Oleh karena itulah dalam Putusan Mahkamah tersebut ditegaskan pula bahwa pilihan menyatakan “tidak setuju” yang dalam UU 10/2016 diwujudkan dalam bentuk kolom kosong merupakan semacam plebisit bagi pemilih untuk menyatakan sikap “setuju” atau “tidak setuju” terhadap calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah. Berkenaan dengan hal tersebut, pertimbangan hukum dalam Paragraf **[3.15]** Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 menyatakan:

... 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.



Berdasarkan pertimbangan dalam Paragraf **[3.15]** Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 tersebut, berlakunya Pasal 54D UU 10/2016 secara keseluruhan adalah untuk mengantisipasi kondisi bilamana hasil pemilihan menunjukkan bahwa pasangan calon mendapat dukungan pemilih lebih kecil (kurang dari 50 persen suara sah) dalam pemilihan kepala daerah yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon. Sekiranya pengaturan demikian tidak dilakukan, sangat mungkin muncul perdebatan bagaimana mengatasi keadaan pasangan calon tunggal yang tidak mendapat dukungan mayoritas pemilih. Padahal, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 telah memberikan pertimbangan yang menyatakan bahwa apabila ternyata suara rakyat lebih banyak memilih kolom “tidak setuju” (kolom kosong) maka dalam keadaan demikian pemilihan kepala daerah ditunda sampai pemilihan kepala daerah serentak berikutnya.

**[3.11.4]** Bahwa setelah pemilihan dengan calon tunggal dilakukan, dalam hal perolehan suara pasangan calon tunggal tidak mampu mendapatkan suara mayoritas, atau pemilih lebih banyak (mayoritas) memilih kolom kosong, pembentuk undang-undang mengantisipasi dengan membuat ketentuan Pasal 54D ayat (2) UU 10/2016 yang menyatakan “Jika perolehan suara pasangan calon kurang dari sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pasangan calon yang kalah dalam Pemilihan boleh mencalonkan lagi dalam Pemilihan berikutnya”.

Terkait dengan pengaturan di atas, Pemohon mendalilkan norma frasa “pemilihan berikutnya” dalam Pasal 54D ayat (2) UU 10/2016 menimbulkan multitafsir jika tidak dimaknai sebagai “pemilihan yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon melawan kolom kosong untuk yang kedua kalinya”.

Terhadap dalil Pemohon tersebut, setelah memahami secara saksama norma Pasal 54D ayat (2) UU 10/2016, Mahkamah menegaskan bahwa norma Pasal *a quo* adalah norma yang mengandung kebolehan, bukan norma perintah atau norma larangan. Artinya, pasangan calon yang kalah dalam pemilihan diberi kesempatan oleh UU 10/2016 untuk mencalonkan diri lagi, atau sebaliknya tidak lagi mencalonkan diri karena tidak lagi berkehendak atau berminat untuk menjadi pasangan calon. Dalam hal ini, pembentuk undang-undang tidak merumuskan norma pasal tersebut dengan norma perintah yang bersifat wajib atau keharusan, karena tidak tertutup kemungkinan bahwa pasangan calon tunggal yang gagal meraih dukungan mayoritas dari pemilih tidak lagi berkehendak atau berminat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon. Selain itu, kebijakan pembentuk

undang-undang tersebut dimaksudkan juga untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya perubahan kondisi terkait pemenuhan persyaratan untuk menjadi pasangan calon gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (2) UU 10/2016.

**[3.11.5]** Bahwa berkenaan dengan frasa “memenuhi persyaratan” sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (2) UU 10/2016 *a quo* menurut Mahkamah adalah suatu kondisi yang bersifat temporer, artinya pernyataan “memenuhi persyaratan” atau “tidak memenuhi persyaratan” terikat pada waktu dan situasi tertentu menjelang pemilihan sebelumnya, yang sangat mungkin berbeda dengan pemilihan berikutnya sehingga menyebabkan seseorang yang sebelumnya telah memenuhi persyaratan tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai calon kepala daerah atau sebaliknya. Hal demikian menurut Mahkamah menjadi dasar untuk membaca bahwa pemenuhan syarat sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (2) UU 10/2016 dan syarat lain dalam pencalonan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota tidak dapat berlaku seterusnya melainkan dibatasi oleh penyelenggara pemilihan umum sepanjang hal demikian didelegasikan oleh undang-undang.

**[3.11.6]** Bahwa sebagaimana telah ditegaskan dalam pertimbangan Mahkamah di atas karena norma Pasal 54D ayat (2) UU 10/2016 adalah norma kebolehan maka jika Pemohon hendak mencalonkan diri lagi dalam kontestasi pemilihan kepala daerah berikutnya Pemohon tidak dapat menggunakan dasar kedudukan hukum sebagai pasangan calon dalam pemilihan sebelumnya, melainkan harus didasarkan pada Keputusan KPU yang baru. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, menurut Mahkamah, sebagai konsekuensi jika Pemohon akan mendaftarkan diri sebagai pasangan calon maka harus memenuhi kembali seluruh persyaratan sesuai dengan tahapan penyelenggaraan pemilihan.

**[3.12]** Menimbang bahwa setelah menjelaskan perihal dalil multitafsir Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) *juncto* ayat (4) UU 10/2016 sebagaimana didalilkan Pemohon, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan perihal makna frasa “pemilihan berikutnya” sebagaimana termaktub dalam norma Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) UU 10/2016 dalam proses dan desain hukum pemilihan kepala daerah. Sebagaimana yang didalilkan Pemohon, terhadap norma Pasal 54D ayat

(2) dan ayat (3) UU 10/2016 tersebut sama sekali tidak terdapat penjabaran yang memadai yang memberikan kepastian hukum. Dengan dalil tersebut, Pemohon hendak menyatakan bahwa dengan tidak adanya penjabaran yang memadai telah menimbulkan ketidakpastian hukum. Untuk ini, Mahkamah perlu mengemukakan beberapa terminologi yang terdapat dalam UU 10/2016 yang terkait dengan proses atau tahapan pemilihan kepala daerah, yaitu: (1) pemilihan, (2) pemilihan lanjutan dan pemilihan susulan, serta (3) pemilihan berikutnya.

**[3.12.1]** Bahwa perihal “pemilihan” sebagai tahap menyeluruh dalam pemilihan kepala daerah, Pasal 5 ayat (1) UU 8/2015 mengatur bahwa pemilihan diselenggarakan melalui dua tahapan, yaitu “tahapan persiapan” dan “tahapan penyelenggaraan”. Ihtwal tahapan persiapan, Pasal 5 ayat (2) UU 8/2015 menyatakan bahwa tahapan persiapan 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. Selanjutnya, Pasal 5 ayat (3) UU 8/2015 mengatur tahapan penyelenggaraan meliputi:

1. pengumuman pendaftaran pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;
2. pendaftaran pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;
3. penelitian persyaratan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;
4. penetapan pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;
5. pelaksanaan Kampanye;
6. pelaksanaan pemungutan suara;
7. penghitungan suara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara;
8. penetapan calon terpilih;
9. penyelesaian pelanggaran dan sengketa hasil Pemilihan; dan
10. pengusulan pengesahan pengangkatan calon terpilih.

**[3.12.2]** Bahwa sementara itu, “pemilihan lanjutan” dan “pemilihan susulan” dilaksanakan setelah penetapan penundaan pelaksanaan pemilihan diterbitkan. Berdasarkan ketentuan Pasal 122 ayat (2) UU 8/2015 penetapan penundaan pelaksanaan pemilihan kepala daerah dilakukan oleh: 1) KPU kabupaten/kota atas usul PPK dalam hal penundaan pelaksanaan pemilihan meliputi satu atau beberapa desa atau sebutan lain/kelurahan; 2) KPU kabupaten/kota atas usul PPK dalam hal penundaan pelaksanaan pemilihan meliputi satu atau beberapa kecamatan; atau 3) KPU provinsi atas usul KPU kabupaten/kota dalam hal penundaan pelaksanaan pemilihan meliputi satu atau beberapa kabupaten/kota. Setelah membaca dengan saksama norma dalam Pasal 122 ayat (2) UU 8/2015, tidak terdapat keraguan sama sekali bahwa kasus konkret yang dihadapi oleh Pemohon sama sekali tidak terkait dengan pemilihan lanjutan dan pemilihan susulan yang terjadi karena adanya penundaan pelaksanaan pemilihan kepala daerah berdasarkan ketetapan KPU provinsi atau KPU kabupaten/kota.

Terakhir, sebagai akibat dari diadopsinya kemungkinan terdapatnya satu pasangan calon dalam pemilihan kepala daerah, UU 10/2016 memperkenalkan terminologi baru dalam pemilihan kepala daerah, yaitu “pemilihan berikutnya” yang dapat terjadi karena kondisi pasangan calon tunggal gagal mendapat dukungan mayoritas dari pemilih, sehingga pemilihan diulang kembali pada tahun berikutnya atau dilaksanakan sesuai dengan jadwal yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan.

**[3.12.3]** Bahwa setelah lebih lanjut mencermati secara saksama konstruksi hukum Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) UU 10/2016, frasa “pemilihan berikutnya” yang ditentukan dalam Pasal 54D ayat (2) dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 54D ayat (3) UU 10/2016 yang menyatakan, “Pemilihan berikutnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2), diulang kembali pada tahun berikutnya atau dilaksanakan sesuai dengan jadwal yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan”. Ketentuan Pasal 54D ayat (3) tersebut menunjukkan adanya dua pilihan bagi KPU dalam menentukan waktu pemilihan kembali kepala daerah dalam hal pemilihan yang diikuti satu pasangan calon belum menghasilkan pasangan calon terpilih, yaitu:

- a. Pemilihan berikutnya dilaksanakan pada tahun berikutnya, yang artinya dilaksanakan satu tahun kemudian setelah pemilihan yang diikuti satu pasangan calon tidak berhasil memperoleh pasangan calon terpilih; atau

b. Pemilihan berikutnya dilaksanakan dengan mengikuti jadwal yang telah dimuat dalam peraturan perundang-undangan *in casu* Pasal 201 UU 10/2016.

**[3.12.4]** Bahwa dengan menggunakan penafsiran sistematis beberapa ketentuan dalam 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 *juncto* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 *juncto* UU 10/2016, frasa “pemilihan berikutnya” sebagaimana termaktub dalam Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) UU 10/2016 sesungguhnya adalah penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang dilakukan dengan tahapan yang baru sejak dari tahapan awal. Artinya, seandainya menggunakan dalil yang dikemukakan Pemohon yang secara konkret dituangkan dalam Petition permohonan, yaitu frasa “pemilihan berikutnya bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai sebagai pemilihan ulang bagi satu pasangan calon yang sudah ditetapkan sebelumnya melawan kolom kosong untuk kedua kalinya” maka dalam batas penalaran yang wajar dalil demikian membawa konsekuensi logis bahwa pemilihan berikutnya tidak lagi dimulai dari tahapan awal. Padahal, secara sistematis, frasa “pemilihan berikutnya” dalam Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) UU 10/2016 harus dimaknai sebagai “pemilihan” sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UU 8/2015. Artinya, “pemilihan berikutnya” harus dipahami dan dilaksanakan melalui dua tahapan, yaitu “tahapan persiapan” dan “tahapan penyelenggaraan”. Dengan makna demikian, sepanjang memenuhi persyaratan, frasa “pemilihan berikutnya” membuka dan memberi kesempatan terhadap semua pihak untuk mengajukan diri dalam kontestasi pemilihan kepala daerah berikutnya termasuk kesempatan bagi pasangan calon tunggal yang sebelumnya tidak meraih suara mayoritas ketika berhadapan dengan kolom kosong.

**[3.13]** Menimbang bahwa Pemohon mendalilkan adalah tidak adil jika terhadap Pemohon yang telah dinyatakan lolos verifikasi dan telah pula ditetapkan sebagai pasangan calon kemudian harus ikut menjalani kembali proses verifikasi sehingga terjadi proses ganda (dua kali) verifikasi. Terhadap dalil Pemohon ini, penting bagi Mahkamah menegaskan bahwa proses verifikasi merupakan bagian dari tahapan penyelenggaraan pemilihan yang merupakan keniscayaan bagi setiap calon. Jika calon yang telah pernah diverifikasi dan kemudian ditetapkan sebagai pasangan

calon kemudian dikecualikan dari kewajiban verifikasi untuk pemilihan berikutnya, hal demikian tidak sejalan dengan makna “pemilihan berikutnya” sebagai sebuah proses pemilihan yang dimulai dari tahapan awal sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UU 8/2015. Selain itu, pengecualian demikian jelas menjadi tidak adil bagi calon lain yang mengikuti proses dari tahapan awal sehingga pengecualian demikian bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

**[3.14]** Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum tersebut di atas dan dengan telah dinyatakan bahwa Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) UU 10/2016 adalah konstitusional maka dalil Pemohon yang mempersoalkan Pasal 54D ayat (4) UU 10/2016 tidak relevan untuk dipertimbangkan karena ketentuan dimaksud merupakan konsekuensi logis dari belum terpilihnya gubernur, bupati, dan walikota sehingga untuk sementara waktu jabatan tersebut dilaksanakan oleh pejabat kepala daerah.

**[3.15]** Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, dalil Pemohon perihal inkonstitusionalitas Pasal 54D ayat (2) dan ayat (3) *juncto* ayat (4) UU 10/2016 sepanjang tidak dimaknai sebagai pemilihan ulang bagi satu pasangan calon yang sudah ditetapkan sebelumnya melawan kolom kosong untuk kedua kalinya, adalah tidak beralasan menurut hukum.

#### **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 memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;

**[4.3]** Pokok permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.

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:**

Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, I Dewa Gede Palguna, Enny Nurbaningsih, Saldi Isra, Wahiduddin Adams, Suhartoyo, Manahan M.P. Sitompul, dan Arief Hidayat, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Selasa**, tanggal **tujuh**, bulan **Mei**, tahun **dua ribu sembilan belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Senin**, tanggal **dua puluh**, bulan **Mei**, tahun **dua ribu sembilan belas**, selesai diucapkan pukul **11.48 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, I Dewa Gede Palguna, Enny Nurbaningsih, Saldi Isra, Wahiduddin Adams, Suhartoyo, Manahan M.P. Sitompul, dan Arief Hidayat, masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Mardian Wibowo sebagai Panitera Pengganti, dihadiri oleh Pemohon atau kuasanya, Presiden atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

**KETUA,**

**tdd.**

**Anwar Usman**

**ANGGOTA-ANGGOTA,**

ttd.

**Aswanto**

ttd.

**I Dewa Gede Paiguna**

ttd.

**Enny Nurbaningsih**

ttd.

**Saldi Isra**

ttd.

**Wahiduddin Adams**

ttd.

**Suhartoyo**

ttd.

**Manahan M.P. Sitompul**

ttd.

**Arief Hidayat**

**PANITERA PENGGANTI,**

ttd.

**Mardian Wibowo**



Panitera  
Muhidin - NIP 19610818 198302 1 001  
*Digital Signature*

Jln. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat 10110  
Telp: 021-23529000 Fax: 021-3520177  
Email: office@mkri.id

Keterangan:

- Salinan sesuai dengan aslinya
- Surat/dokumen ini tidak memerlukan tanda tangan basah karena telah ditandatangani secara elektronik (*digital signature*) dengan dilengkapi sertifikat elektronik.