

PASANGAN CALON TUNGGAL DALAM PILKADA, PERLUKAH DIATUR DALAM PERPPU...?

Oleh:

Zaqui Rahman*

Naskah diterima: 10 September 2015; disetujui: 16 September 2015

Pasangan Calon Tunggal Dalam Pilkada

Pelaksanaan pilkada serentak tahap pertama yang akan diselenggarakan pada tanggal 9 Desember 2015 ternyata mengalami banyak kendala di dalam pelaksanaannya. Setelah tarik menarik dan perdebatan politik di DPR tentang apakah pilkada tetap diselenggarakan pada tahun 2015 atau tidak, beberapa kelemahan dan permasalahan yang menimpa dalam persiapannya, terakhir adalah hal yang sama sekali tidak diprediksi pada saat pembentukan 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 sebagaimana telah diubah dengan 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 (UU Pilkada), yaitu adanya kemungkinan pasangan calon tunggal dalam suatu pilkada. Polemik ini terus berlanjut, setelah Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) melalui surat Nomor 0213/Bawaslu/VIII/2015

tertanggal 5 Agustus 2015 merekomendasikan KPU untuk memperpanjang kembali masa pendaftaran pilkada di 7 (tujuh) daerah yang hanya memiliki pasangan calon tunggal.

Fenomena pasangan calon tunggal dalam pilkada ini terjadi karena, *pertama*, sangat kuatnya petahana atau salah satu pasangan calon peserta pilkada, sehingga pasangan calon lain melakukan kalkulasi ulang politik apakah akan terus maju mengikuti pilkada atau tidak; *kedua*, semakin pragmatisnya para calon dalam berpolitik, akibat biaya pilkada yang besar dan juga tuntutan untuk memberikan mahar kepada parpol pengusung. Hal ini tidak jarang membuat calon potensial urung ikut dalam pilkada, selain juga gagalnya kaderisasi di tingkat parpol karena calon yang diajukan harus dibebani kontribusi untuk membiayai kendaraan politik atau operasional parpol, dibandingkan untuk dijadikan ajang menguji kematangan kader parpol dalam berpolitik; *ketiga*, Undang-Undang mengetatkan persyaratan untuk menjadi calon kada baik dari parpol atau gabungan parpol yaitu 20% (dua puluh persen) kursi DPRD atau 25% (dua puluh lima persen perolehan suara) atau dari jalur persorangan yang menetapkan persyaratan

6,5% (enam setengah persen) sampai dengan 10 persen (sepuluh persen) berdasarkan cluster jumlah penduduk (Pasal 40 dan Pasal 41 UU Pilkada); dan *keempat*, putusan MK Nomor 33/PUU-XIII/2015 yang menyatakan anggota DPR, DPD, dan DPRD untuk mengundurkan diri sejak calon ditetapkan memenuhi persyaratan oleh KPU sebagai calon kada.

Kekosongan Pengaturan Dalam Undang-Undang dan Perppu

Polemik terjadinya calon tunggal dalam pilkada ini berawal dari adanya kekosongan hukum di dalam UU Pilkada yang luput dari antisipasi pembentuk UU (Pemerintah dan DPR), yang tidak mengatur kondisi apabila hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon dalam suatu pilkada. Disisi lain, apabila kondisi ini dibiarkan berlarut-larut maka akan mengancam legalitas dalam pelaksanaan pilkada serentak 2015 pada daerah yang hanya memiliki 1 (satu) calon pasangan. Ini terjadi karena diskresi yang dilakukan oleh Bawaslu maupun KPUD dalam memperpanjang atau menunda penyelenggaraan pilkada terhadap suatu daerah yang hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon pilkada rawan untuk dipermasalahkan secara hukum, akibat tidak diatur secara jelas dalam UU Pilkada. Sementara apabila menunggu UU Pilkada direvisi untuk menjadi dasar hukum terhadap calon tunggal maka hal ini tidak memungkinkan karena pembentukan UU memerlukan waktu relatif lama dan

prosedur yang cukup panjang, sementara disisi lain tahapan pilkada akan terus bergulir dan harus segera dilaksanakan serta memerlukan payung hukum segera.

Untuk itu diperlukan terobosan hukum yang sifatnya segera agar pelaksanaan pilkada di daerah yang hanya terdapat pasangan calon tunggal memiliki dasar hukum dan memperoleh legitimasi yang kuat. Adapun terobosan hukum tersebut adalah dengan menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu) yang mengatur mekanisme penentuan pasangan calon tunggal dalam pilkada di suatu daerah. Hal ini dilakukan karena, *pertama*, terdapat adanya unsur "kegentingan yang memaksa" sebagaimana diamanatkan Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan: "*Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang*". Merujuk pada Putusan MK Nomor 138-VII/2009, memberi rambu atau parameter adanya kegentingan memaksa bagi presiden untuk mengeluarkan perppu, yaitu: (i) adanya keadaan, yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah cepat berdasarkan UU; (ii) UU yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada UU tetapi tidak memadai; (iii) kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan dengan cara membuat UU secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu cukup lama, sementara

keadaan mendesak tersebut perlu segera mendapatkan penyelesaian. Tiga unsur yang disyaratkan oleh putusan MK agar presiden dapat menerbitkan perppu dalam konteks calon tunggal pilkada ini sudah benar-benar terpenuhi, yaitu (i) adanya keadaan atau kondisi dimana untuk beberapa daerah yang akan menyelenggarakan pilkada hanya terdapat satu pasangan calon, apabila hal ini dibiarkan berlarut-larut maka tidak akan terdapat penyelesaian akibat perpanjangan pendaftaran yang dilakukan bertentangan dengan UU Pilkada, tidak ada jaminan penundaan yang dilakukan akan mendapatkan calon pasangan yang lain, dan tidak memberikan kepastian atau jaminan hukum terhadap pasangan calon tunggal yang sudah mendaftar; (ii) di dalam UU Pilkada terdapat kekosongan hukum, karena tidak mengatur mekanisme pemilihan dan penetapan calon tunggal dalam pilkada; (iii) apabila menunggu payung hukum untuk mengatur hal ini melalui perubahan UU Pilkada maka secara teknis hal ini tidak dimungkinkan, karena untuk merubah suatu UU memerlukan prosedur, waktu, dan tahapan yang relatif lama, disisi lain tahapan pilkada terus bergulir dan memerlukan payung hukum yang jelas agar hasilnya nanti tidak dipermasalahkan secara hukum.

Kedua, walaupun perpanjangan pendaftaran calon peserta pilkada dapat dipandang sebagai niat baik untuk menyelesaikan permasalahan, tetapi dasar hukum perpanjangan waktu pendaftaran

pilkada berdasarkan rekomendasi Bawaslu melalui surat Nomor 0213/Bawaslu/VIII/2015 tertanggal 5 Agustus 2015 jelas-jelas menyalahi UU Pilkada, karena tugas Bawaslu adalah mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum (Pasal 1 angka 10 UU Pilkada Perubahan) dan untuk merekomendasikan hal-hal terkait pelanggaran dan sengketa pilkada (lihat Pasal 22A sampai dengan Pasal 22D UU Pilkada Perubahan). Selain itu UU Pilkada pun sudah jelas-jelas mengatur syarat-syarat pemilihan susulan atau lanjutan, yaitu dalam hal sebagian atau seluruh wilayah pemilihan terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya yang mengakibatkan terganggunya sebagian /seluruh tahapan penyelenggaraan pemilihan tidak dapat dilaksanakan (Pasal 120 dan Pasal 121 UU Pilkada), sedangkan kondisi adanya calon tunggal tidak termasuk dalam hal yang menjadi syarat pelaksanaan pemilihan susulan atau lanjutan. Kedudukan PKPU pun jauh secara hirarki jauh lebih rendah dari UU Pilkada, sehingga tidak boleh memuat ketentuan yang bertentangan; *ketiga*, tidak ada jaminan atau kepastian waktu perpanjangan tersebut akan memunculkan pasangan calon yang lain, mengingat kemungkinan calon tunggal ini bisa terjadi karena jumlah yang mendaftar hanya satu pasangan calon saja, atau lebih dari 2 (dua) calon tetapi salah satu atau lebih calon gugur karena tidak memenuhi persyaratan (lihat Pasal 7

UU Pilkada) sehingga pasangan calon kada hanya tersisa satu pasangan atau bahkan tidak terdapat calon sama sekali; *keempat*, penundaan dan tidak adanya kepastian penyelenggaraan pilkada bagi daerah yang hanya memiliki calon tunggal berpotensi merugikan hak dari calon bersangkutan untuk dipilih, hal ini jelas-jelas bertentangan dengan Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusi, yang menyatakan setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum (pilkada juga merupakan rejim pemilu) serta tidak mencerminkan adanya kepastian hukum dan jaminan hak terhadap calon yang bersangkutan; *kelima*, apabila pilkada disuatu daerah diundur, untuk mengisi kekosongan kepala daerah yang telah habis masa jabatannya akan ditunjuk pejabat kepala daerah. Hal ini jelas akan merugikan dan menghambat pembangunan di daerah yang bersangkutan, karena kewenangan pejabat kepala daerah yang terbatas (lihat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah)); *keenam*, secara hirarki antara perppu dan UU memiliki kedudukan yang setara (lihat Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan), sehingga materi perppu dimungkinkan untuk mengenyampingkan materi UU, sepanjang syarat-syarat penyimpangan tersebut diatur secara jelas dan terukur; *ketujuh*, konstalasi politik kemungkinan perppu ditolak oleh

DPR itu ada, tapi belajar dari pengalaman dimana mayoritas di DPR yang tadinya berkendak pilkada dilakukan melalui DPRD, kemudian atas desakan masyarakat maka perppu pilkada melalui pemilihan langsung pun akhirnya disetujui DPR menjadi UU. Terlebih setelah munculnya konstalasi baru di parlemen, dimana Partai Amanat Nasional (PAN) bergabung dengan pemerintah, sehingga secara kalkulasi politik besar kemungkinan perppu yang dikeluarkan oleh presiden akan diterima oleh DPR.

Solusi Pengaturan Ke Depan

Sambil menunggu waktu yang cukup untuk melakukan amandemen terhadap UU Pilkada, yang salah satu substansinya mengatur mekanisme penentuan kepala daerah dalam hal terdapat hanya 1 (satu) calon pasangan dalam pilkada disuatu daerah, untuk memberikan kepastian hukum terhadap pelaksanaan pilkada serentak tahun 2015 dan menjamin hak dan memberikan kepastian hukum terhadap peserta calon tunggal yang mengikuti pilkada, sebaiknya presiden segera menetapkan perppu terhadap hal ini. Agar materi pengaturan mengenai calon tunggal ini tidak bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi: "*Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis*", (kata "dipilih secara demokratis" disini adalah calon kada bisa

dipilih baik melalui sistem perwakilan melalui DPRD atau dipilih secara langsung melalui pemilihan langsung), pasangan calon tunggal dapat dipilih oleh DPRD dengan cara melakukan pemungutan suara untuk menerima atau menolak calon tunggal yang bersangkutan, atau dilakukan melalui pemilihan langsung, dimana pemilih yang menentukan apakah menerima atau menolak calon tunggal yang ada melalui pemungutan suara secara langsung. Apabila hasil pilkada lebih dari 50% (lima puluh persen) plus 1 (satu) menerima calon tunggal yang bersangkutan, pasangan tersebut dapat ditetapkan menjadi kepala daerah definitif. Tetapi dalam hal suara yang diperoleh calon tunggal dibawah 50% (lima puluh persen) plus 1 (satu), otomatis pasangan calon tunggal yang bersangkutan tidak terpilih menjadi kada, sehingga untuk sementara daerah tersebut dipimpin oleh pejabat kepala daerah yang ditunjuk hingga menunggu tahapan pilkada serentak selanjutnya dilaksanakan.

Terkait dengan perubahan RUU Pilkada, *pertama*, revisi UU Pilkada ke depan tidak saja hanya mengatur adanya calon tunggal, tetapi harus dilakukan secara komprehensif dan berorientasi pada peningkatan kualitas pilkada dan calon pemimpin terpilih; *kedua*, memuat sanksi baik itu berbentuk administratif maupun pidana bagi parpol atau orang yang meminta uang mahar kepada calon, yang dalam banyak kasus dapat menyebabkan keengganan sejumlah tokoh potensial untuk mencalonkan diri; *ketiga*, harus dapat memperkuat tujuan pilkada untuk menghasilkan pemimpin daerah yang berkualitas, sehingga revisi hendaknya fokus kepada penguatan, pengetatan, dan persyaratan kualifikasi personal calon disuatu sisi, dan pelanggaran /peringanan syarat dukungan disisi yang lain, sehingga akan lahir banyak alternatif kepala daerah yang berkualitas (Farouk Muhammad, Kompas, Selasa 1 September 2015).

* Penulis adalah tenaga fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan Bidang Industri dan Perdagangan di Sekretariat Jenderal DPR RI.