

HAK GUGAT PEMILIH DAN MASYARAKAT DALAM PERSELISIHAN HASIL PILKADA CALON TUNGGAL

Indra Fajrul Falah

Fakultas Hukum Universitas Airlangga
Jl. Dharmawangsa Dalam Selatan, Surabaya
Email: Falh_jr@yahoo.com

Abstract

This research discusses the rights of voters and communities in disputes over the election of a single candidate. However, while the rights of voters and communities have not been regulated in the Head of Regional Election Act, the enactment of such Act restricts the rights of voters and communities. This research is a legal research with statute, conceptual historical and case approach, using primary and secondary sources in law. This research concluded that the voters and communities do not have a legal standing in the head of regional election disputes, therefore so as long as the legal requirements are not fulfilled, then the provisions of the Constitutional Court cannot be accepted, despite the fact that there were violations in the implementation head of regional election which violated democracy.

Key words: *the head of regional election dispute, one candidate, legal standing*

Abstrak

Penelitian dalam artikel ini membahas hak gugat pemilih dan masyarakat dalam perselisihan hasil Pilkada calon tunggal. Namun hak gugat pemilih dan masyarakat tersebut belum diatur di dalam Undang Undang Pilkada. Permasalahannya berlakunya Undang Undang Pilkada serta perubahannya membatasi hak gugat pemilih dan masyarakat. Penelitian ini merupakan penelitian hukum dengan pendekatan undang-undang, pendekatan konseptual, pendekatan historis, dan pendekatan kasus, serta bersumber pada bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder. Penelitian ini menyimpulkan bahwa pembatasan hak gugat pemilih dan masyarakat dalam perselisihan hasil Pilkada pada Undang Undang Pilkada serta perubahannya mengakibatkan pemilih dan masyarakat tidak memiliki kedudukan hukum dalam perselisihan hasil Pilkada, sehingga selama persyaratan kedudukan hukum tidak terpenuhi, maka amar putusan Mahkamah Konstitusi adalah tidak dapat diterima, meskipun pada kenyataannya terjadi pelanggaran-pelanggaran dalam pelaksanaan Pilkada yang menciderai demokrasi.

Kata kunci: perselisihan hasil pilkada, calon tunggal, kedudukan hukum

Latar Belakang

Pasal 18 ayat (4) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) mengatur bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratis. Dalam rangka mengimplementasikan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara demokratis tersebut Presiden telah menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (PERPPU) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang kemudian oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) diberikan persetujuan untuk ditetapkan menjadi Undang Undang Nomor 1 Tahun 2015. Undang Undang tersebut selanjutnya diubah dengan Undang Undang Nomor 8 Tahun 2015 dan diubah kedua kali dengan Undang Undang Nomor 10 Tahun 2016 (selanjutnya disebut UU Pilkada).

Pembentukan UU Pilkada salah satunya merupakan tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No.97/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa MK tidak mempunyai kewenangan untuk memutus perselisihan hasil Pilkada.¹ Dengan adanya putusan tersebut, maka tidak ada badan peradilan yang berwenang memutus perselisihan hasil Pilkada, sehingga baik eksekutif maupun legislatif merasa perlu untuk membentuk peraturan perundang-undangan terkait badan peradilan yang

berwenang memutus perselisihan hasil Pilkada. Putusan MK tersebut tidak sepenuhnya menghilangkan kewenangan MK dalam memeriksa perselisihan hasil Pilkada karena berdasarkan Pasal 157 ayat (3) UU Pilkada, MK tetap berwenang memeriksa perselisihan hasil Pilkada sampai dibentuknya badan peradilan khusus.

Berlakunya UU Pilkada menjadikan MK mendasarkan kewenangan memutus perselisihan hasil Pilkada berdasarkan Pasal 157 ayat (3) UU Pilkada yakni dengan tunduk sepenuhnya pada ketentuan UU Pilkada yang merupakan sumber dan dasar kewenangan. UU Pilkada telah mengatur syarat kumulatif bagi pemohon untuk dapat mengajukan permohonan perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pilkada ke MK sebagaimana diatur dalam Pasal 157 ayat (3), ayat (4), dan ayat (5), serta Pasal 158 ayat (1), dan ayat (2) UU Pilkada.²

Tahun 2015 merupakan awal penyelenggaraan Pilkada serentak yang terdiri dari 9 Provinsi, 36 Kota, dan 224 Kabupaten. Dari 269 daerah yang menyelenggarakan Pilkada, terdapat 11 daerah yang hanya memiliki calon tunggal. Hal tersebut berpotensi terjadinya penundaan Pilkada hingga tahun 2017.³

Untuk mencegah hal tersebut, MK melalui putusan No.100/PUU-XIII/2015 berpendapat bahwa Pilkada tetap dapat dilaksanakan

1 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, hlm. 63.

2 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PHP.BUP-XIV/2016, hlm. 112-113.

3 Komisi Pemilihan Umum, "Calon Tunggal dan Nasib Pilkada 2015", Suara Komisi Pemilihan Umum, Edisi IV, (Juli - Agustus 2015): 40.

meskipun hanya diikuti oleh calon tunggal. Dalam pertimbangannya MK berpendapat bahwa pembuat UU Pilkada tidak memberikan jalan keluar apabila syarat paling sedikit dua pasangan calon tidak terpenuhi, sehingga terdapat kekosongan hukum yang harus diisi oleh MK untuk melindungi hak-hak konstitusional warga negara. Oleh karena itu, demi menjamin terpenuhi hak konstitusional warga negara, Pilkada tetap dapat dilaksanakan meskipun hanya terdapat calon tunggal.⁴

Putusan MK tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan perubahan kedua atas UU Pilkada sebagaimana diatur dalam Pasal 54C UU Pilkada yang memungkinkan dilaksanakan Pilkada dengan calon tunggal. Namun perubahan tersebut tidak diikuti dengan perubahan Pasal 157 ayat (4) UU Pilkada yang berkaitan dengan pihak yang dapat mengajukan permohonan perselisihan hasil Pilkada di MK.

Oleh karena Pasal 157 ayat (4) UU Pilkada tidak diubah maka dalam Pilkada calon tunggal, pihak yang dapat mengajukan permohonan perselisihan hasil Pilkada di MK hanyalah calon tunggal tersebut. Kemudian MK menambahkan Pemantau Pemilihan sebagai pihak yang dapat mengajukan permohonan perselisihan hasil Pilkada di MK melalui Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota dengan Satu Pasangan Calon (selanjutnya disebut PMK 2/2016).

Pengaturan tersebut tentu saja berdampak pada hak gugat pemilih dan masyarakat dalam perselisihan hasil Pilkada, karena pada Pilkada calon tunggal, selain calon tunggal dan Pemantau Pemilihan tidak terdapat pihak lain yang memiliki kedudukan hukum dalam perkara perselisihan hasil Pilkada.

Apabila dalam pelaksanaan Pilkada calon tunggal terjadi pelanggaran atau pelaksanaannya mencederai asas-asas Pilkada yang mempengaruhi penetapan perolehan hasil penghitungan suara dalam Pilkada, maka pemilih dan masyarakat tidak dapat mengajukan gugatan dalam perkara perselisihan hasil Pilkada.

Seharusnya segala persyaratan administrasi dalam pelaksanaan Pilkada tidak boleh sampai melanggar asas-asas dalam Pilkada khususnya bagi pemilih dan masyarakat untuk mengajukan permohonan perselisihan hasil Pilkada guna mencari keadilan dalam mewujudkan terselenggaranya demokrasi melalui Pilkada yang berintegritas.

Berdasarkan hal tersebut, maka yang menjadi permasalahan adalah pembatasan hak gugat pemilih dan masyarakat dalam perselisihan hasil Pilkada pada UU Pilkada. Tujuan penelitian ini untuk menganalisis pembatasan hak gugat pemilih dan masyarakat dalam perselisihan hasil Pilkada pada UU Pilkada, sehingga dapat bermanfaat bagi para pembentuk peraturan perundang-undangan dan badan peradilan terkait penyelenggaraan Pilkada agar tetap menjamin hak atas

4 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015, hlm. 41-42.

pelaksanaan Pilkada secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum dengan pendekatan undang-undang, pendekatan konseptual, pendekatan historis, dan pendekatan kasus, serta bersumber pada bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder.

Pendekatan undang-undang untuk menelaah kesesuaian antara UU Pilkada dengan UUD NRI Tahun 1945 terkait hak atas pelaksanaan asas-asas pemilihan umum dalam Pilkada. Pendekatan konseptual untuk mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum untuk menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum berkenaan dengan perkara perselisihan hasil Pilkada. Pendekatan historis untuk menelaah latar belakang perselisihan hasil Pilkada dan perkembangan pengaturan terkait perselisihan hasil Pilkada khususnya kedudukan hukum di dalam perkara perselisihan hasil Pilkada. Penggunaan pendekatan kasus dilakukan untuk menelaah *ratio decidendi* atau *reasoning* hakim MK untuk sampai kepada suatu putusan dalam perkara perselisihan hasil Pilkada terkait kedudukan hukum pemohon dan pendekatan kasus, serta bersumber pada bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder.

Pembahasan

A. Hak Atas Pilkada Secara Luber Dan Jurdil

Hak atas Pilkada secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil merupakan hak yang harus dipenuhi dalam pelaksanaan Pilkada. Hak tersebut tidak hanya berlaku terhadap peserta Pilkada, melainkan berlaku terhadap seluruh pihak-pihak yang turut serta dalam pelaksanaan Pilkada termasuk pemilih dan penyelenggara Pilkada.

Hak menurut Kelsen merupakan bentuk keleluasaan untuk melakukan atau tidak melakukan suatu perbuatan tertentu. Istilah antara hak dan hukum harus dibedakan karena hak merupakan objek yang harus dilindungi dalam suatu tatanan hukum.⁵ Merujuk pada pendapat Kelsen, maka hak atas pelaksanaan Pilkada secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil merupakan suatu hak yang harus ada dan harus dilindungi dalam ketentuan-ketentuan penyelenggaraan Pilkada. Oleh karena itu hak atas pelaksanaan Pilkada secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil merupakan objek dari suatu tatanan hukum.

Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Pembentuk

⁵ Pusat Kajian Konstitusi FH-Universitas Brawijaya, "Implikasi Putusan MK No. 102/PUU-VII/2009 Terhadap Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Studi di Kabupaten Malang dan Kota Pasuruan)", Jurnal Konstitusi, Vol. 8, No. 1, (Februari 2011): 152-153, dikutip dari Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (Cambridge: Harvard University Press, 1949), pp. 77-78.

UU Pilkada memaknai frase “dipilih secara demokratis” dengan pemilihan secara langsung. Berdasarkan Pasal 2 UU Pilkada, pelaksanaan Pilkada dilakukan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Asas-asas tersebut mengadopsi asas-asas pemilihan umum pada Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Asas langsung memiliki makna bahwa rakyat sebagai pemilih memiliki hak untuk memberikan suaranya secara langsung di dalam Pilkada sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara atau wakilnya. Asas umum memiliki makna bahwa Pilkada menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan dan status sosial.⁶

Asas bebas memiliki makna bahwa setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun, dan dalam pelaksanaannya setiap warga negara dijamin keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani dan kepentingannya. Asas rahasia memiliki makna bahwa dalam memberikan suaranya, pemilih

dijamin pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun.⁷

Asas jujur memiliki makna bahwa dalam penyelenggaraan Pilkada, setiap penyelenggara Pilkada, aparat pemerintah, peserta Pilkada, pengawas Pilkada, pemantau Pemilihan, pemilih, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Asas adil memiliki makna bahwa dalam penyelenggaraan Pilkada, setiap pemilih dan peserta Pilkada mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.⁸

Asas jujur dan adil tidak hanya mengikat peserta dan pemilih, namun juga mengikat penyelenggara Pilkada.⁹ Asas jujur dan adil merupakan asas tambahan di dalam pemilihan umum yang dituangkan dalam perubahan ketiga UUD, karena sebelumnya asas pemilihan umum hanya terdiri dari asas langsung, umum, bebas, dan rahasia.¹⁰

Menurut Jimly Asshiddiqie, asas langsung, umum, bebas, dan rahasia merupakan sifat yang objektif dalam pelaksanaan pemilihan umum khususnya berkaitan dengan pelaksanaan hak pilih, sedangkan asas jujur dan adil merupakan sifat yang subjektif terhadap penyelenggara dan pelaksana pemilihan umum yang harus bertindak jujur dan adil.¹¹

⁶ Tjahjo Kumolo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, (Jakarta: PT. Mizan Publika, 2015), hlm. 222.

⁷ *Ibid.*, hlm. 222-223.

⁸ *Ibid.*

⁹ Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), selanjutnya disebut Gaffar I, hlm. 8,

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 339-340.

¹¹ Gaffar I, *loc.cit.*, dikutip dari Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002).

Asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil yang merupakan asas dalam pemilihan umum juga harus diimplementasikan di dalam penyelenggaraan Pilkada, karena pembentukan UU Pilkada telah menentukan bahwa Pilkada dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Pasal 1 angka 1 UU Pilkada menyatakan bahwa kepala daerah dipilih secara langsung. Ketentuan tersebut merupakan implementasi dari pelaksanaan asas langsung, sehingga dalam pelaksanaan Pilkada rakyat di daerah yang telah memenuhi persyaratan sebagai pemilih dapat menggunakan haknya untuk memberikan suara secara langsung tanpa melalui perantara atau wakilnya di DPRD.

Pasal 1 angka 6 UU Pilkada menyatakan bahwa pemilih merupakan penduduk yang berusia paling rendah 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin yang terdaftar dalam Pemilihan. Mendasarkan ketentuan tersebut, maka yang dimaksud asas umum adalah pemberian kesempatan kepada seluruh penduduk di daerah yang telah memenuhi persyaratan dan telah terdaftar tanpa ada diskriminasi atas suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial.

Asas bebas dalam Pilkada memberikan kebebasan kepada penduduk di daerah yang telah memenuhi persyaratan untuk memberikan suaranya kepada salah satu peserta Pilkada tanpa adanya paksaan dari pihak manapun dan harus mendapatkan

jaminan atas keamanannya. Pelanggaran terhadap asas bebas dapat berupa pelanggaran tindak pidana salah satunya kekerasan atau ancaman kekerasan terhadap pemilih agar memberikan suaranya kepada calon tertentu.

Asas rahasia dalam Pilkada memberikan jaminan kepada pemilih bahwa kerahasiaan suaranya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Untuk mengimplementasikan asas tersebut maka diperlukan alat kelengkapan dalam pemungutan suara antara lain kotak suara, bilik pemungutan suara, segel, dan Tempat Pemungutan Suara (TPS). Keseluruhan alat tersebut bertujuan untuk menjaga keamanan dan kerahasiaan dalam pelaksanaan pemungutan suara.

Asas jujur dalam Pilkada memberikan keharusan kepada seluruh penyelenggara Pilkada, peserta Pilkada, pemilih, dan pihak-pihak terkait untuk bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan ketentuan. Asas jujur inilah yang bertujuan untuk menghindari terjadinya kecurangan-kecurangan dalam pelaksanaan Pilkada.

Asas adil dalam Pilkada memberikan jaminan kepada setiap pemilih dan peserta Pilkada untuk mendapatkan perlakuan yang sama tanpa diskriminasi dan bebas dari kecurangan pihak manapun. Asas adil inilah yang harus dikedepankan oleh penyelenggara Pilkada dalam setiap tahapan Pilkada, serta oleh kekuasaan yudisial untuk memutus segala bentuk permohonan yang diajukan ke dalam ranah peradilan berkaitan dengan pelaksanaan Pilkada.

Asas jujur dan adil tidak hanya terwujud dalam mekanisme prosedural penyelenggaraan pemilihan umum, tetapi juga harus terwujud secara substansial di setiap tindakan dalam penyelenggaraan pemilihan umum. Asas jujur dan adil diimplementasikan pada dua tataran, yaitu tataran aturan normatif dan tataran moralitas pelaksanaan pemilihan umum.¹²

Tataran normatif terbagi dalam aturan bersifat preventif dan aturan bersifat represif. Aturan preventif mengatur segala tindakan yang harus dilakukan dan larangan dalam setiap tahapan pemilihan umum, serta mengatur mekanisme penyelesaian sengketa terhadap pelanggaran asas jujur dan adil. Sedangkan aturan represif mengatur ancaman hukuman terhadap pelaku pelanggaran yang bertentangan dengan asas jujur dan adil.¹³

Sebagaimana dikemukakan oleh Robert A. Dahl, terdapat dua ciri dari enam ciri-ciri lembaga-lembaga politik yang dibutuhkan oleh demokrasi skala besar yang berkaitan dengan pemilihan umum yaitu pejabat yang dipilih dan pemilihan umum yang bebas, adil dan berkala.¹⁴ Dalam kaitannya dengan pelaksanaan Pilkada calon tunggal, maka pembatasan terhadap hak gugat bagi pemilih dan masyarakat dalam perselisihan hasil Pilkada melanggar asas adil dalam pelaksanaan Pilkada karena pembatasan tersebut tidak memberikan rasa adil bagi pemilih dan

masyarakat yang mencari keadilan dalam perselisihan hasil Pilkada.

B. Prinsip-prinsip Pemilihan Umum Berkeadilan

Pemilihan umum sebagai wujud dari kedaulatan rakyat harus dilaksanakan secara demokratis. Pelaksanaan secara demokratis tidak hanya demokratis berdasarkan peraturan perundang-undangan (demokrasi prosedural), melainkan juga harus demokratis yang berkeadilan (demokrasi substansial). Substansi dari pemilihan umum adalah memberikan jaminan keadilan atas pelaksanaan hak pilih warga negara dalam membentuk lembaga perwakilan dan pemerintahan sebagai penyelenggara negara sesuai dengan konstitusi.

Untuk memastikan pelaksanaan pemilihan umum diselenggarakan secara berkeadilan (demokrasi substansial) maka diperlukan demokrasi secara prosedural dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang tidak mengesampingkan demokrasi substansial, salah satunya adalah penjaminan hak atas pelaksanaan Pilkada secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil tidak hanya secara prosedur saja, melainkan secara substansi harus dirasakan oleh warga negara.

Apabila hal prosedural menyampingkan hal substansial maka penyelenggaraan

12 Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), selanjutnya disebut Gaffar II, hlm. 46-47.

13 *Ibid.*

14 Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, (Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gajah Mada, 2009), hlm. 4, dikutip dari Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi*, (Jakarta: YOI, 1999), hlm. 118.

pemilihan umum tersebut bertentangan dengan prinsip berkeadilan (demokrasi substansial), yang dapat mengurangi legitimasi hasil pemilihan umum. Oleh karena itu dalam rangka membentuk demokrasi prosedural perlu memperhatikan hal-hal substansial yang harus ditegakkan, serta kesiapan penyelenggara pemilihan umum, masyarakat dan badan peradilan.

Dua prinsip dalam UUD NRI Tahun 1945 terkait penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia yang harus ditegakkan yaitu demokrasi dan perlindungan hak konstitusional warga negara. Demokrasi tidak hanya berkaitan dengan prosedur melainkan seperangkat nilai yang menentukan bentuk dan jalannya pemerintahan berdasarkan kehendak rakyat, serta tidak hanya sebagai suatu ketentuan yang normatif melainkan kesesuaian dan rasa keadilan rakyat banyak.¹⁵

Oleh karenanya, berjalannya demokrasi juga tidak dapat melanggar hak konstitusional warga negara karena demokrasi berdiri di atas prinsip pengakuan hak warga negara, sehingga pelaksanaannya tidak dapat dikatakan sebagai demokrasi apabila di dalamnya terdapat hal-hal yang melanggar rasa keadilan rakyat banyak.

Implikasi dari negara demokrasi dan negara hukum, maka pelaksanaan pemilihan

umum yang demokratis harus menyediakan mekanisme hukum dalam rangka penyelesaian adanya pelanggaran-pelanggaran pemilihan umum dan perselisihan mengenai hasil pemilihan umum. Keharusan adanya mekanisme hukum tersebut untuk tetap menjamin pelaksanaan pemilihan umum yang *legitimate*,¹⁶ serta berkeadilan bagi warga negara.

Menurut Merloe, terdapat tiga syarat yang harus terpenuhi dalam pemilihan umum yang demokratis, yaitu adanya pengakuan, perlindungan, pemupukan Hak Asasi Manusia, adanya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah yang menghasilkan pemerintahan *legitimate*, adanya persaingan yang adil antara peserta pemilihan umum.¹⁷ Dalam pandangan Butler, salah satu kriteria dalam penyelenggaraan pemilihan umum yang demokratis dan berkeadilan adalah tindakan adil oleh administrator pemilihan umum tanpa ada pengecualian hukum, tanpa kekerasan, tanpa intimidasi kepada kandidat untuk memperkenalkan pandangan atau memilih untuk mendiskusikannya¹⁸ (mempertanyakan hasil pemilihan umum). Sedangkan menurut Mackenzie, salah satu syarat penyelenggaraan pemilihan umum yang demokratis dan berkeadilan adalah membutuhkan adanya pengadilan independen

15 *Ibid.*, hlm. 11.

16 A. Mukthie Fadjar, *Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu, dan Demokrasi, Membangun Pemilu Legislatif, Presiden, dan Kepala Daerah dan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu secara Demokratis*, (Malang: Setara Press, 2013), hlm. 29-30.

17 *Ibid.*, hlm. 28, dikutip dari Patrick Merloe, *Unsur-unsur Pemilihan Umum Demokratis*, (1994).

18 Pamungkas, *op.cit.*, hlm. 11-12, dikutip dari Martin Harrop dan William L. Miller, *Election and Voters: A Comparative Introduction*, (Macmilan: Hampshire, 1987), pp. 5-7.

yang menginterpretasikan peraturan pemilihan umum.¹⁹

Penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum merupakan komponen yang menentukan dalam pelaksanaan pemilihan umum yang demokratis. Penyelesaian tersebut diperlukan untuk memberikan putusan yang adil serta merupakan salah satu bentuk pengawasan oleh lembaga yudisial. Pengawasan dilakukan untuk menjamin penyelenggaraan pemilihan umum sesuai dengan prinsip-prinsip pemilihan umum yang demokratis,²⁰ tidak hanya secara prosedural melainkan juga secara substansial.

Menurut Eric Barendt, kewenangan pengadilan dalam rangka penegakkan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilihan umum harus tertuang di dalam konstitusi.²¹ Kewenangan pengadilan tersebut diperlukan dalam rangka penegakkan hukum dan keadilan serta memastikan pelaksanaan prinsip-prinsip pemilihan umum yang demokratis.²² Kewenangan pengadilan tersebut tidak hanya memberikan jaminan pelaksanaan pemilihan umum secara demokrasi prosedural melainkan juga harus menjamin terlaksanannya demokrasi substansial. Sependapat dengan Robert A. Carp, Ronald Stidham, dan Kenneth L Manning bahwa peradilan memiliki peran

yang signifikan dalam membenahi sistem politik karena mampu untuk melindungi demokrasi.²³

Penyelenggaraan pemilihan umum yang demokratis dan berkeadilan akan memberikan beberapa manfaat bagi suatu negara, antara lain menguatkan legitimasi dan kredibilitas terhadap pemerintahan, menekan konflik akibat ketidakpuasan hasil pemilihan umum karena penyelenggaraannya dapat dipertanggungjawabkan kepada publik, dan meningkatkan partisipasi politik.²⁴

Mendasarkan hal tersebut, maka dalam penyelenggaraan pemilihan umum yang demokratis dan berkeadilan dibutuhkan peranan pengadilan untuk menjamin terlaksananya pemilihan umum yang demokratis (demokrasi substansial). Oleh karena itu, apabila tidak ada ruang bagi masyarakat untuk menggugat terselenggaranya pemilihan umum yang tidak demokratis hanya karena secara prosedur tidak dimungkinkan, maka hal tersebut merupakan pelanggaran terhadap prinsip-prinsip demokrasi substansial.

C. Hak Gugat Dalam Perselisihan Hasil Pilkada Calon Tunggal

Hak gugat dalam perselisihan hasil Pilkada calon tunggal merupakan hak yang diberikan kepada peserta Pilkada dan pemantau

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 12.

²⁰ Gaffar I, *op.cit.*, hlm. 9, dikutip dari Office for Democratic Institutions and Human Rights, "International Standards and Commitments on the Rights to Democratic Elections: A Practical Guide to Democratic Elections Best Practices, Warsaw", 20 November 2002.

²¹ *Ibid.*, hlm. 41, dikutip dari Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, (New York: Oxford University Press, 1998), hlm. 158.

²² *Ibid.*, hlm. 45.

²³ Gaffar II, *op.cit.*, hlm. 79.

²⁴ Pamungkas, *op.cit.*, hlm. 10-11.

pemilihan untuk mengajukan gugatan kepada MK berkaitan dengan keberatan atas hasil Pilkada yang telah ditetapkan oleh KPUD. Apabila persyaratan untuk dapat menggugat tidak terpenuhi maka amar putusan MK adalah tidak dapat diterima.

Pasal 157 ayat (4) UU Pilkada mengatur bahwa peserta Pilkada dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPUD kepada MK. Pengaturan tersebut tentu saja berdampak pada hak gugat pemilih dan masyarakat dalam perselisihan hasil Pilkada, karena pada Pilkada calon tunggal, selain calon tunggal tersebut tidak terdapat pihak lain yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam perkara perselisihan hasil Pilkada.

Legal standing atau *personae standi in judicio* merupakan hak atau kedudukan hukum untuk mengajukan gugatan atau permohonan di depan pengadilan (*standing to sue*) atau dengan kata lain seseorang yang mengajukan gugatan harus mempunyai hak dan kualitas sebagai penggugat.²⁵ *Standing to sue* memiliki makna bahwa pihak tersebut memiliki kepentingan yang cukup dalam satu perselisihan untuk mendapatkan keputusan pengadilan atas perselisihan tersebut.

Standing merupakan suatu konsep yang digunakan untuk menentukan apakah satu pihak terkena dampak secara cukup sehingga satu perselisihan dapat diajukan ke depan pengadilan.²⁶

Apabila penggugat memiliki kepentingan yang nyata dan secara hukum dilindungi, maka dapat dikatakan bahwa persyaratan *standing* telah dipenuhi.²⁷ Yurisprudensi Amerika mensyaratkan tiga hal untuk dapat dikatakan memiliki *standing to sue*, yaitu:²⁸

- 1) adanya kerugian yang timbul karena adanya pelanggaran kepentingan pemohon yang dilindungi secara hukum yang bersifat spesifik atau khusus, serta aktual dalam satu kontroversi dan bukan hanya bersifat potensial;
- 2) adanya hubungan sebab akibat atau hubungan kausalitas antara kerugian dengan berlakunya suatu undang-undang;
- 3) kemungkinan dengan diberikannya keputusan yang diharapkan, maka kerugian akan dihindarkan atau dipulihkan.

Australia Law Reform Commision menjelaskan *legal standing* sebagai:²⁹

“The right of a plaintiff to be considered an appropriate party to instigate the particular proceedings. In ruling on the issue of standing

25 Susanti Adi Nugroho, *Class Action dan Perbandingannya dengan Negara Lain*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 364.

26 Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 79.

27 *Ibid.*, hlm. 80, dikutip dari Bryan A. Garner, ed., *Black’s Law Dictionary*, sixth edition, (St. Paul: West Group, 1999), p. 1045.

28 *Ibid.*, dikutip dari putusan antara Lujan v. Defenders of Wildlife, 112 S.Ct.2310, 2316, 1992.

29 Nugroho, *op.cit.*, hlm. 364, dikutip dari Mas Achmad Santosa dan Sulaiman N. Sembiring, *Hak Gugat Organisasi Lingkungan*, (Jakarta: Mahkamah Agung RI, 1998), hlm. 164.

the court makes no decision as to whether the rights, duties or obligation being asserted in the proceedings exist in law, whether the facts alleged are true...The court merely addresses the issue whether a legal remedy should be denied to the plaintiff on the sole ground that he or she is not an appropriate party to have commenced the proceeding."

Dalam hal ini yang terpenting dalam menentukan *legal standing* adalah apakah penggugat merupakan pihak yang tepat (berkepentingan) untuk mengajukan gugatan.

Dalam hukum acara perdata dan tata usaha negara dikenal asas *point d'interet*, *point d'action* yang bermakna bahwa dalam mengajukan gugatan harus ada kepentingan. Akan tetapi, menurut Maruarar Siahaan, tidak semua orang boleh mengajukan permohonan ke MK dan menjadi pemohon, adanya kepentingan sebagaimana dimaksud pada asas *point d'interet*, *point d'action* tidak dapat dijadikan dasar dalam pengajuan permohonan ke MK.³⁰

Pasal 156 UU Pilkada mendefinisikan bahwa perselisihan hasil Pilkada merupakan perselisihan antara KPUD dengan peserta Pilkada mengenai penetapan perolehan suara hasil Pilkada yang signifikan dan dapat mempengaruhi penetapan calon terpilih. Perkara perselisihan hasil Pilkada tersebut diajukan oleh peserta Pilkada dengan mengajukan permohonan pembatalan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPUD kepada MK untuk diperiksa dan diadili dengan putusan yang bersifat final dan mengikat.

Pasal 157 ayat (4) UU Pilkada mengatur bahwa pihak yang dapat mengajukan permohonan perselisihan hasil Pilkada adalah peserta Pilkada. Berdasarkan ketentuan tersebut maka selain peserta Pilkada tidak dapat mengajukan perkara perselisihan hasil Pilkada di MK. Ketentuan tersebut juga berlaku terhadap pelaksanaan Pilkada calon tunggal, yaitu apabila terjadi perselisihan hasil Pilkada calon tunggal, maka pihak yang dapat mengajukan permohonan perselisihan hasil Pilkada adalah hanya peserta Pilkada (calon tunggal).

Akan tetapi di dalam Pasal 3 PMK 2/2016, MK menambahkan pihak lain yang dapat mengajukan perkara perselisihan hasil Pilkada yaitu Pemantau Pemilihan dalam negeri yang terdaftar dan memperoleh akreditasi dari KPUD. Berdasarkan Pasal 26 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 5 Tahun 2015 tentang Sosialisasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, persyaratan untuk mejadi Pemantau Pemilihan dalam negeri adalah sebagai berikut:

- 1) bersifat independen;
- 2) mempunyai sumber dana yang jelas; dan
- 3) terdaftar dan memperoleh Akreditasi dari KPU dan KPUD sesuai dengan cakupan wilayah pemantauannya.

MK berpendapat bahwa dalam permohonan perselisihan hasil Pilkada, pemohon dapat dikatakan memiliki *legal*

30 Siahaan, *op.cit.*, hlm. 79.

standing apabila memenuhi syarat kumulatif sebagaimana diatur dalam UU Pilkada, yaitu:³¹

- 1) tenggang waktu pengajuan permohonan (Pasal 157 ayat (5));
- 2) pihak-pihak yang berhak mengajukan permohonan (Pasal 157 ayat (3) dan (4));
- 3) perkara perselisihan yang dimaksud dalam UU Pilkada ialah perkara tentang perselisihan penetapan perolehan hasil penghitungan suara dalam Pilkada (Pasal 157 ayat (3) dan (4)); dan
- 4) ketentuan mengenai batasan persentase mengenai perbedaan perolehan suara dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara yang mutlak harus dipenuhi oleh pemohon dalam mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan suara (Pasal 158 ayat (1) dan (2)).

Mendasarkan hal tersebut, maka dalam pengajuan permohonan perselisihan hasil Pilkada, MK tidak hanya memeriksa berkaitan dengan *legal standing* pemohon, melainkan persyaratan kumulatif sebagaimana diatur dalam UU Pilkada harus terpenuhi. Apabila terdapat satu persyaratan yang tidak terpenuhi, maka amar putusan MK adalah tidak dapat diterima.

D. Pembatasan Hak Gugat Pemilih dan Masyarakat Dalam Perselisihan Hasil Pilkada

Berdasarkan Pasal 157 ayat (4) UU Pilkada jo. Pasal 3 PMK 2/2016, maka pihak-pihak yang memiliki *legal standing*

dalam perselisihan hasil Pilkada calon tunggal adalah peserta Pilkada dan Pemantau Pemilihan dalam negeri. Oleh karena itu maka terhadap pihak-pihak selain peserta Pilkada dan Pemantau Pemilihan tidak memiliki *legal standing*, sehingga pemilih dan masyarakat tidak termasuk pihak yang memiliki *legal standing* berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut.

Apabila menggunakan konsep *standing to sue*, maka pihak pemilih dan masyarakat merupakan pihak yang terkena dampak secara cukup, serta memiliki kepentingan yang cukup dalam perselisihan hasil Pilkada untuk mendapatkan keputusan MK karena pemilih dan masyarakat merupakan pihak yang akan merasakan jalannya pemerintahan daerah hasil dari Pilkada tersebut.

Apabila suatu Pilkada diwarnai kecurangan-kecurangan untuk memenangi Pilkada tanpa ada pihak yang terkena dampak yang dapat menggugat, maka dapat dikatakan pemerintahan daerah yang akan dipimpin oleh pemenang Pilkada tersebut tidak memiliki *legitimate* karena kepala daerah memenangi Pilkada dengan melanggar asas-asas Pilkada berdasarkan hukum dan konstitusi, serta tidak mendapatkan kepercayaan dari pemilih dan masyarakat di daerah.

Sebaliknya, apabila pihak yang terkena dampak yaitu pemilih dan masyarakat memiliki hak gugat perselisihan hasil Pilkada calon tunggal, maka:

- 1) dapat meningkatkan *legitimate* bagi

31 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PHP.BUP-XIV/2016, hlm. 112-113.

pemenang Pilkada dan menambah kepercayaan pemilih dan masyarakat di daerah kepada kepala daerah terpilih, apabila MK memenangkan calon tunggal. Alasannya adalah karena telah terbukti secara hukum bahwa dalam pelaksanaan tidak terjadi pelanggaran-pelanggaran yang dapat menciderai asas-asas Pilkada.

- 2) dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat pada kekuasaan yudisial khususnya MK dan meningkatkan kesadaran masyarakat akan pentingnya Pilkada, apabila MK membatalkan kemenangan calon tunggal. Alasannya adalah karena Pilkada merupakan salah satu penentu masa depan daerah, sehingga untuk mencegah pemimpin yang menghalalkan segala cara untuk menang maka diperlukan pengawasan masyarakat terhadap pelaksanaan Pilkada melalui lembaga yudisial.

Oleh karena UU Pilkada tidak memberikan hak gugat bagi pemilih dan masyarakat, maka dapat dikatakan telah terjadi pembatasan hak gugat pemilih dan masyarakat dalam perselisihan hasil Pilkada calon tunggal melalui UU Pilkada. Hal tersebut tentu bertentangan dengan asas jujur dan adil yang merupakan asas dalam pelaksanaan Pilkada.

Asas jujur dalam Pilkada memberikan keharusan kepada seluruh penyelenggara Pilkada, peserta Pilkada, pemilih, dan pihak-pihak terkait untuk bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan ketentuan. Sedangkan

Asas adil dalam Pilkada memberikan jaminan kepada setiap pemilih dan peserta Pilkada untuk mendapatkan perlakuan yang sama tanpa diskriminasi dan bebas dari kecurangan pihak manapun.

Akan tetapi apabila terjadi kecurangan-kecurangan dalam pelaksanaan Pilkada yang berpengaruh pada hasil Pilkada dan tidak terdapat pihak yang dapat melakukan gugatan atas kecurangan-kecurangan tersebut, maka sama saja dengan melegalkan pelanggaran-pelanggaran atas asas jujur dan tidak memberikan keadilan bagi pemilih dan masyarakat dalam Pilkada yang merupakan pelanggaran atas asas adil. Oleh karena itu perlu ada pengaturan berkaitan dengan hak gugat pemilih dan masyarakat untuk memberikan *legal standing* dalam perkara perselisihan hasil Pilkada.

Implikasi tidak adanya hak gugat pemilih dan masyarakat dalam perselisihan hasil Pilkada calon tunggal akan berdampak buruk pada pelaksanaan demokrasi di Indonesia, antara lain *pertama*, potensi terjadinya pelanggaran-pelanggaran secara sistematis, terstruktur, dan masif. MK berpendapat bahwa norma Pasal 158 UU Pilkada membatasi MK untuk dapat melakukan terobosan-terobosan yang pernah dilakukan sebelumnya.³² Apabila terjadi pelanggaran-pelanggaran bersifat sistematis, terstruktur, dan masif yang menghasilkan selisih hasil yang signifikan, MK tidak dapat memberikan *legal standing* kepada pemohon karena tidak memenuhi

32 *Ibid.*, hlm. 109-110.

persyaratan dalam Pasal 158 UU Pilkada. Putusan MK yang demikian berpotensi menjadikan pelanggaran-pelanggaran yang mencederai demokrasi semakin besar karena hak gugat merupakan salah satu bentuk pengawasan pemilih dan masyarakat terhadap pelaksanaan Pilkada calon tunggal.

Kedua, potensi terjadinya Pilkada calon tunggal yang berkelanjutan. Adanya dasar hukum pelaksanaan Pilkada calon tunggal yang membuat potensi terjadinya Pilkada calon tunggal yang berkelanjutan. Penyebabnya sebagaimana dikemukakan Effendi Gazali dalam Putusan MK No.100/PUU-XIII/2015, antara lain kompromi Partai Politik untuk mendukung calon tunggal, kuatnya elektabilitas pertahana yang dapat dengan mudah melobi Partai Politik untuk mengusulkan pertahana sebagai calon tunggal, sulit dan rumitnya untuk pemenuhan syarat bagi calon perseorangan guna mengimbangi pasangan calon dari Partai Politik, dan ketidaknetralan penyelenggara Pilkada yang bertendesi hanya meloloskan calon tunggal.³³

Ketiga, potensi meminimalisir gugatan di MK oleh penyelenggara Pilkada. Ketidaknetralan penyelenggara Pilkada dapat mempengaruhi proses penetapan peserta Pilkada yang hanya meloloskan calon tunggal dan tidak menerima pendaftaran Pemantau Pemilihan. Akibatnya tidak ada pihak yang dapat mengajukan permohonan perselisihan Pilkada di MK kecuali peserta calon tunggal.

Dalam kondisi politik hukum saat ini, yang memperbolehkan pelaksanaan Pilkada calon tunggal, MK merupakan harapan satu-satunya bagi pemilih dan masyarakat untuk memperoleh keadilan dan memberikan jaminan pelaksanaan Pilkada sesuai dengan asas-asas dalam pemilihan umum.

Berangkat dari pembatasan tersebut dan demi melindungi pemilih dan masyarakat dari kesewenang-wenangan penguasa atau calon tunggal, maka diperlukan ketentuan yang dapat memberikan kedudukan hukum bagi pemilih dan masyarakat untuk mengajukan permohonan perselisihan hasil Pilkada di MK.

Hak gugat pemilih dan masyarakat tersebut merupakan salah satu bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Pilkada agar tidak melanggar asas-asas dalam Pilkada demi mewujudkan demokrasi secara substansial.

Mengutip pendapat *The Ace Electoral Network and The Encyclopedia*,³⁴

“If an election cannot be challenged to the satisfaction of all parties, then it is possible that the election outcome will not be accepted, leading to civil or political tension and violence”.

Mendasarkan hal tersebut, maka pemenuhan hak gugat pemilih dan masyarakat dalam perselisihan hasil Pilkada diperlukan untuk mencegah terjadinya ketegangan politik dan kekerasan di lapisan masyarakat.

33 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015, hlm. 5-6.

34 *The Ace Electoral Network and The Encyclopedia*, Results Management Systems, (ACE Electoral Knowledge Network, 2013), p. 99.

Pemberian hak gugat pemilih dan masyarakat dalam perselisihan Pilkada calon tunggal merupakan pemenuhan hak atas pelaksanaan Pilkada yang jujur dan adil termasuk sampai dengan hasil Pilkada. Akan tetapi apabila hal tersebut dipenuhi maka terdapat masalah-masalah baru yang patut diwaspadai, antara lain potensi banyaknya pengajuan permohonan perselisihan hasil Pilkada di MK, potensi pelaksanaan Pilkada yang berlarut-larut, dan potensi terjadinya stagnasi pemerintahan di daerah.

Potensi banyaknya pengajuan permohonan perselisihan hasil Pilkada di MK disebabkan adanya pihak-pihak selain peserta Pilkada dan Pemantau Pemilih yang dapat mengajukan permohonan perselisihan hasil Pilkada yaitu pemilih dan masyarakat. Implikasinya, pemohon tidak terbatas pada peserta Pilkada dan Pemantau Pemilihan, melainkan terhadap seluruh pemilih dan masyarakat dapat juga mengajukan permohonan perselisihan hasil Pilkada. Banyak permohonan di MK akan mengganggu kinerja para hakim MK, mengingat pelaksanaan Pilkada dilakukan secara serentak sehingga memungkinkan terjadinya permohonan secara bersamaan, serta perkara perselisihan hasil Pilkada harus segera diselesaikan paling lama 45 (empat puluh lima) hari sejak diterimanya permohonan.

Potensi pelaksanaan Pilkada yang berlarut-larut disebabkan apabila banyaknya permohonan yang diajukan kepada MK yang menghasilkan putusan yang

memerintahkan penyelenggara Pilkada untuk melakukan penghitungan suara ulang atau memerintahkan pemilihan ulang. Akibatnya adalah penyelenggaraan Pilkada berlarut-larut melebihi dari jadwal yang telah ditentukan.

Potensi terjadinya stagnasi pemerintahan di daerah disebabkan apabila calon tunggal tidak memenangi Pilkada atau calon tunggal yang memenangi Pilkada dibatalkan oleh MK sehingga pemenangnya adalah suara “tidak setuju”. Apabila dalam pelaksanaan Pilkada tidak dimenangkan calon tunggal atau calon tunggal yang memenangi Pilkada dibatalkan oleh MK, maka Pilkada harus ditunda hingga masa Pilkada serentak berikutnya.

Penundaan pelaksanaan Pilkada berimplikasi pada kekosongan kepala daerah yang akan dijabat oleh pejabat kepala daerah. Akibat dijabatnya kepala daerah oleh pejabat kepala daerah menimbulkan stagnasi pemerintahan yang merugikan masyarakat. Terjadinya stagnasi pemerintahan daerah disebabkan terbatasnya kewenangan pejabat kepala daerah, sebagaimana Pasal 132A Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yang mengatur pelarangan pejabat kepala daerah untuk:

- 1) melakukan mutasi pegawai;
- 2) membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang

- bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya;
- 3) membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya; dan
 - 4) membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

Pembatasan kewenangan tersebut yang akan menyebabkan roda pemerintahan di daerah tidak berjalan sebagaimana mestinya yang akan berimbas tertundanya proses pembangunan di daerah dan berdampak secara langsung terhadap masyarakat di daerah.

Meskipun pemberian hak gugat pemilih dan masyarakat dalam perselisihan hasil Pilkada mengakibatkan permasalahan baru, akan tetapi dalam kehidupan bernegara yang berdasarkan hukum dan konstitusi, maka perlu mengedepankan jaminan pelaksanaan Pilkada yang tidak melanggar asas-asas dalam pemilihan umum sehingga tidak menciderai demokrasi baik secara prosedural maupun secara substansial.

E. Alternatif Gugatan Dalam Perselisihan Hasil Pilkada Calon Tunggal

Berkaitan dengan pembatasan hak gugat pemilih dan masyarakat dalam perselisihan hasil Pilkada calon tunggal dalam UU Pilkada, maka diperlukan ketentuan yang mengatur hak gugat pemilih dan masyarakat untuk memberikan *legal standing* dalam perkara perselisihan hasil Pilkada.

Terdapat beberapa alternatif gugatan dalam perselisihan hasil Pilkada calon tunggal yang dapat mengakomodasi hak gugat pemilih dan masyarakat, antara lain perluasan makna peserta Pilkada, Hak Gugat Organisasi Non-Pemerintah, *Class Action*, dan *Citizen Lawsuit*.

Konsep perluasan makna peserta Pilkada merupakan interpretasi ekstensif atas frasa “peserta Pilkada” pada Pasal 157 ayat (4) UU Pilkada. Interpretasi ekstensif merupakan penafsiran dengan memperluas makna dari ketentuan khusus menjadi ketentuan umum sesuai dengan kaidah tata bahasanya.³⁵

Interpretasi ekstensif merupakan salah satu metode yang dipergunakan oleh hakim didalam penegakan hukum, dengan melakukan penemuan hukum untuk menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat, sehingga frasa “peserta Pilkada” dapat dimaknai tidak hanya terbatas pada pasangan calon kepala daerah melainkan termasuk pemilih dan masyarakat yang turut serta dalam pelaksanaan Pilkada. Akan tetapi penggunaan konsep ini hanya terbatas pada pelaksanaan Pilkada calon tunggal.

Interpretasi ekstensif atas frasa “peserta Pilkada” pernah dilakukan oleh MK pada putusan MK No.196-197-198/PHPU.D-VIII/2010 terhadap Pilkada Kota Jayapura tahun 2010. Dalam Pilkada tersebut terdapat bakal pasangan calon yang tidak lolos verifikasi menjadi peserta Pilkada diberikan

35 Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2005), hlm. 175.

kedudukan hukum (*legal standing*) oleh MK karena adanya perlakuan yang tidak adil oleh KPUD yang menyebabkan bakal pasangan calon kehilangan hak konstitusional untuk menjadi peserta Pilkada (*rights to be candidate*).³⁶

Mendasarkan pada putusan MK tersebut, maka dalam perselisihan hasil calon tunggal dapat dilakukan interpretasi ekstensif atas frasa “peserta Pilkada” pada Pasal 157 ayat (4) UU Pilkada, sehingga apabila terjadi pelanggaran-pelanggaran yang menciderai asas-asas Pilkada, pemilih dan masyarakat yang turut serta dalam pelaksanaan Pilkada calon tunggal dapat mengajukan permohonan perselisihan hasil Pilkada ke MK.

Konsep perluasan makna peserta Pilkada memiliki kelebihan yaitu dapat dilakukan oleh hakim untuk memutus perselisihan hasil Pilkada calon tunggal tanpa harus merubah undang-undang, sedangkan kekurangannya adalah mengesampingkan asas kepastian hukum.

Konsep hak gugat organisasi non-pemerintah merupakan hak gugat yang dimiliki kelompok masyarakat tertentu atau organisasi yang memenuhi syarat untuk bertindak mewakili kepentingan publik yang dirugikan.³⁷ Karakteristik Hak Gugat Organisasi Non-Pemerintah antara lain sebagai berikut:³⁸

- 1) bertindak mewakili masyarakat luas atau kepentingan publik;

- 2) hakim melakukan penilaian terhadap persyaratan pengajuan gugatan secara objektif, seperti keharusan berbentuk badan hukum, tujuan pendiriannya sebagaimana tercantum dalam AD/ART, pelaksanaan kegiatannya apakah sesuai dengan AD/ART;
- 3) tuntutan yang dapat diajukan terbatas pada hak untuk melakukan tindakan tertentu, tanpa ada tuntutan terhadap ganti rugi;
- 4) tidak harus sebagai pihak yang mengalami kerugian.

Hak gugat organisasi non-pemerintah telah terakomodasi dalam Pasal 3 PMK 2/2016, yaitu Pemantau Pemilihan dalam negeri. Akan tetapi, sebaiknya ketentuan tersebut terakomodasi dalam UU Pilkada, mengingat kewenangan MK dalam memutus perselisihan hasil Pilkada hanya sementara. Apabila telah diatur di dalam UU Pilkada, maka saat beralihnya kewenangan MK kepada pengadilan khusus, ketentuan tersebut tidak perlu diatur kembali.

Konsep hak gugat organisasi non-pemerintah memiliki kelebihan telah diatur didalam PMK 2/2016, sedangkan kekurangannya adalah apabila kewenangan MK beralih kepada pengadilan khusus, maka ketentuan PMK 2/2016 tidak dapat diterapkan.

Konsep *class action* merupakan mekanisme untuk melakukan gugatan dengan skala besar dalam kasus dimana masing-

36 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 196-197-198/PHPU.D-VIII/2010, hlm. 404-405.

37 Nugroho, *op.cit.*, hlm. 363.

38 *Ibid.*, hlm. 380-381.

masing individu tidak mungkin mengajukan gugatan mereka sendiri-sendiri. Selain itu memungkinkan para korban untuk menuntut ganti rugi dalam satu gugatan, mengurangi biaya perkara, dan mendorong efisiensi dalam proses pengadilan.³⁹

Berdasarkan Pasal 1 huruf a Peraturan MA Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok, *class action* didefinisikan sebagai suatu prosedur pengajuan gugatan, dimana satu orang atau lebih yang mewakili kelompok mengajukan gugatan untuk dirinya sendiri dan sekaligus mewakili sekelompok orang yang jumlahnya banyak, memiliki kesamaan fakta atau kesamaan dasar hukum antara wakil kelompok dan anggota kelompoknya.

Mendasarkan hal tersebut, maka salah satu prinsip *class action* adalah memiliki kepentingan yang identik sehingga dalam pengajuan tuntutan cukup diajukan oleh salah satu atau beberapa dari anggota kelompoknya. Dalam pengajuannya cukup menyebut nama penggugat yang mewakili dan kelompok atau masyarakat tertentu yang diwakili.

Menurut Kupehela & Hyland, *class action* merupakan tuntutan yang dapat diajukan atas nama seluruh anggota suatu kelompok tertentu meskipun mereka tidak diketahui satu per satu secara individual (*even though they may not*

be known individually). Pengertian *they may not be known individually* mengedepankan pentingnya adanya suatu kelompok orang atau masyarakat tertentu yang mewakili dalam pengajuan gugatan secara *class action*, bukan berarti kelompok tersebut tidak mempunyai anggota yang dapat disebutkan identitasnya satu per satu secara individu.⁴⁰

Gugatan *class action* merupakan suatu prosedur berkaitan dengan permintaan ganti kerugian, yang memberikan hak prosedural terhadap satu atau beberapa orang untuk bertindak sebagai penggugat untuk memperjuangkan kepentingan para penggugat itu sendiri sekaligus mewakili kelompok yang mengalami kerugian sama.⁴¹

Mekanisme *class action* dapat mengakomodasi kepentingan individu-individu karena individu yang tidak memiliki akses terhadap proses hukum dapat turut serta mengajukan gugatan. Hal tersebut memudahkan bagi individu-individu yang tidak terorganisir secara struktural untuk mempresentasikan kepentingan mereka sebagai sebuah organisasi, sehingga meminimalisir biaya dalam mendirikan sebuah organisasi.⁴²

Dalam beberapa kasus, *class action* dapat memfasilitasi partisipasi individu yang tidak dapat memenuhi persyaratan secara prosedural dan persyaratan pembuktian yang

39 William J. Aceves, "Actio Popularis - The Class Action in International Law", University of Chicago Legal Forum, Volume 2003, Issue 1, Article 9, (2003): 354.

40 Nugroho, *op.cit.*, hlm. 7, dikutip dari E. Sundari, Pengajuan Gugatan Secara Class Action, Suatu Studi Perbandingan & Penerapannya di Indonesia, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2002), hlm. 9.

41 *Ibid.*

42 Aceves, *op.cit.*, p. 400.

ketat melalui gugatan biasa (individu). Selain itu, gugatan *class action* dapat melindungi individu-individu anggota kelompok dari segala bentuk intimidasi atas pengajuan gugatan *class action*.⁴³

Class Action memiliki karakteristik antara lain sebagai berikut:⁴⁴

- 1) merupakan unsur perwakilan kelompok;
- 2) hakim melakukan penilaian terhadap persyaratan pengajuan gugatan secara subjektif, sehingga kelayakan pengajuan gugatan diserahkan kepada hakim;
- 3) menuntut adanya ganti kerugian (materiil);
- 4) penggugat harus mengalami kerugian secara langsung.

Konsep *class action* memiliki kelebihan pihak penggugat jelas, yaitu hanya yang mengalami kerugian secara langsung akibat penetapan hasil pilkada, sehingga tidak dimungkinkan pihak yang tidak mengalami kerugian mengajukan gugatan, sedangkan kekurangannya tuntutan adalah ganti kerugian materiil, sulit diterapkan pada perselisihan hasil Pilkada yang tuntutan adalah pembatalan hasil Pilkada. Oleh karenanya, apabila menggunakan konsep *class action* dalam perselisihan hasil Pilkada calon tunggal diperlukan pembatasan sebagai berikut:

- 1) penggugat dan anggota kelompok harus ber KTP atau terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap di daerah Pilkada yang

sama dengan penetapan hasil Pilkada yang digugatnya;

- 2) pengajuan hanya dapat diajukan 1 kali dengan jangka waktu paling lambat 7 hari kerja sejak diumumkan penetapan hasil Pilkada. Jangka waktu tersebut lebih lama dari ketentuan UU Pilkada, tujuannya agar dapat mengumpulkan anggota kelompoknya;
- 3) tuntutan adalah pembatalan hasil Pilkada bukan ganti kerugian secara materiil.

Konsep *citizen lawsuit* merupakan mekanisme bagi warga negara untuk menggugat tanggung jawab penyelenggara negara atas kelalaian dalam memenuhi hak-hak warga negara. Tuntutannya adalah agar negara dihukum mengeluarkan suatu kebijakan yang bersifat mengatur (*regeling*) agar kelalaian tersebut tidak terjadi lagi di kemudian hari. Warga negara yang menggugat tidak perlu membuktikan bahwa dirinya memiliki kepentingan hukum atau sebagai pihak yang mengalami kerugian nyata. Tujuannya untuk melindungi warga negara dari kemungkinan terjadinya kerugian sebagai akibat dari tindakan atau pembiaran/omisi dari negara atau otoritas negara.⁴⁵

Konsep yang mendasari *citizen lawsuit* adalah bahwa warga negara dapat bertindak tanpa harus membuktikan kerugiannya dan untuk membantu pemerintah sebagai “*private attorneys general*” atau memaksa pemerintah

⁴³ *Ibid.*, p. 400-401.

⁴⁴ Nugroho, *op.cit.*, hlm. 380-382.

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 384-385.

untuk mengambil suatu tindakan.⁴⁶ Menurut David Mossop, *citizen lawsuit* merupakan mekanisme penting dalam rangka penegakkan hukum publik.⁴⁷ Konsep ini berkembang di negara-negara *common law*, sedangkan di negara-negara *civil law* dikenal dengan *actio popularis*.⁴⁸

Actio popularis merupakan gugatan yang dapat diajukan oleh setiap warga negara sesuai dengan aturan-aturan yang ditetapkan negara. Pengajuan gugatannya dapat dilakukan oleh setiap orang terhadap adanya perbuatan melawan hukum, dengan mengatasnamakan kepentingan umum, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur adanya prosedur tersebut.⁴⁹

Menurut Sudikno Mertokusumo kepentingan umum adalah kepentingan yang harus didahulukan dari kepentingan-kepentingan lainnya yang menyangkut bangsa dan negara, pelayanan umum dalam masyarakat luas, rakyat banyak dan/atau pembangunan di berbagai bidang kehidupan, dengan tetap memperhatikan proposi pentingnya dan tetap menghormati kepentingan-kepentingan yang lain.⁵⁰

Karakteristik *citizen lawsuit* antara lain adalah sebagai berikut:⁵¹

- 1) akses warga negara untuk mengajukan gugatan di pengadilan untuk dan atas nama kepentingan keseluruhan warga negara atau kepentingan publik;
- 2) bertujuan melindungi warga negara dari kemungkinan terjadinya kerugian sebagai akibat dari tindakan atau pembiaran dari negara atau otoritas negara;
- 3) memberikan kekuatan kepada warga negara untuk menggugat negara dan institusi pemerintah yang melakukan pelanggaran undang-undang atau yang melakukan kegagalan dalam memenuhi kewajibannya dalam pelaksanaan (implementasi) undang-undang;
- 4) penggugat tidak perlu membuktikan adanya kerugian langsung yang bersifat nyata;
- 5) tuntutan terhadap ganti kerugian cenderung tidak dikabulkan oleh pengadilan.

Persamaan *citizen lawsuit* dengan *class action* adalah suatu gugatan yang diajukan dengan melibatkan kepentingan sejumlah orang yang diwakili oleh seorang atau lebih.

46 George R. Rogers, "Legislative Intent vs. Executive Non-Enforcement: A New Bounty Statute as a Solution to Executive Usurpation of Congressional Power Legislative", Indiana Law Journal, Article 17, Volume 69, Issue 4, (Fall 1994): 1261.

47 David Mossop, "Citizen Suits - Tools For Improving Compliance With Environmental Laws", Environmental Crime, p. 11.

48 Nugroho, *loc.cit.*

49 *Ibid*

50 Mertokusumo, *op.cit.*, hlm. 43

51 Nugroho, *op.cit.*, hlm. 387-388

52 *Ibid.*, p. 400-401

Sedangkan perbedaannya dapat dilihat dari beberapa aspek sebagai berikut:⁵²

- 1) aspek penggugat, pada konsep *citizen lawsuit* setiap warga negara dapat mengajukan gugatan tanpa harus mengalami kerugian secara langsung, sedangkan pada konsep *class action* salah satu atau beberapa orang yang mewakili kelompok yang mengalami kerugian secara langsung yang dapat mengajukan gugatan;
- 2) aspek kepentingan, pada konsep *citizen lawsuit* kepentingannya merupakan kepentingan umum sehingga dianggap sebagai kepentingan setiap warga negara, sedangkan pada konsep *class action* kepentingannya merupakan kepentingan yang sama atas permasalahan yang sama baik fakta maupun hukum pada kelompok;
- 3) aspek tergugat, pada konsep *citizen lawsuit* pihak tergugat adalah penyelenggara negara atau pemerintah, sedangkan pada konsep *class action* pihak tergugat adalah pihak yang menyebabkan kerugian;
- 4) aspek tuntutan, pada konsep *citizen lawsuit*untutannya adalah pelayanan atau perlindungan yang lebih baik kepada masyarakat, sedangkan pada konsep *class action*untutannya adalah ganti kerugian.

Konsep *citizen lawsuit* merupakan mekanisme bagi warga negara untuk menggugat tanggung jawab penyelenggara negara atas kelalaian dalam memenuhi hak-hak warga negara. Tuntutannya adalah agar negara dihukum mengeluarkan suatu

Konsep *citizen lawsuit* memiliki kelebihan gugatannya ditujukan kepada penyelenggara negara atas tindakan yang mengakibatkan kerugian warga negara dalam penyelenggaraan negara, sedangkan kekurangannya pihak penggugat luas, sehingga setiap warga negara tanpa harus mengalami kerugian secara langsung akibat penetapan hasil Pilkada dapat mengajukan gugatan.

Oleh karenanya, apabila menggunakan konsep *citizen lawsuit* dalam perselisihan hasil Pilkada calon tunggal diperlukan pembatasan sebagai berikut:

- 1) penggugat harus ber KTP atau terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap di daerah Pilkada yang sama dengan penetapan hasil Pilkada yang digugatnya;
- 2) setiap pemilih dapat mengajukan gugatan paling lambat 3 hari kerja sejak diumumkan penetapan hasil Pilkada. Akan tetapi seluruh gugatan diputus dalam 1 putusan, sehingga tidak terjadi perbedaan putusan antara masing-masing penggugat;
- 3)untutannya adalah pembatalan hasil Pilkada.

Tabel 1. Perbandingan Kelebihan dan Kekurangan Alternatif Gugatan

No	Alternatif Gugatan	Kelebihan	Kekurangan
1	Perluasan Makna “Peserta Pilkada”	Dapat dilakukan oleh hakim untuk memutus perselisihan hasil Pilkada, tanpa harus merubah UU.	Asas kepastian hukum dikesampingkan.
2	Hak Gugat Organisasi Non-Pemerintah	Telah diatur didalam PMK No. 2 Tahun 2016, sehingga dapat dijadikan dasar pengajuan.	Apabila kewenangan MK beralih kepada pengadilan khusus, maka ketentuan PMK No. 2 Tahun 2016 tidak dapat diterapkan.
3	<i>Class Action</i>	Pihak penggugat jelas, yaitu hanya yang mengalami kerugian secara langsung akibat penetapan hasil Pilkada, sehingga tidak dimungkinkan pihak yang tidak mengalami kerugian mengajukan gugatan.	Tuntutannya adalah ganti kerugian materiil, sulit untuk diterapkan pada perselisihan hasil Pilkada yang tuntutan berupa pembatalan hasil Pilkada.
4	<i>Citizen Lawsuit</i>	Merupakan gugatan yang ditujukan kepada penyelenggara negara atas tindakan yang mengakibatkan kerugian warga negara dalam penyelenggaraan negara.	Pihak penggugat terlalu luas, sehingga setiap warga negara tanpa harus mengalami kerugian secara langsung akibat penetapan hasil Pilkada dapat mengajukan gugatan.

Simpulan

Berdasarkan pada analisis dan pembahasan dalam penulisan ini, maka dapat diperoleh kesimpulan bahwa pembatasan hak gugat pemilih dan masyarakat dalam perselisihan hasil Pilkada pada UU Pilkada mengakibatkan pemilih dan masyarakat tidak memiliki hak gugat dalam perselisihan hasil Pilkada calon tunggal karena tidak memenuhi persyaratan *legal standing*, sehingga selama persyaratan *legal standing* tidak terpenuhi,

maka amar putusan MK adalah tidak dapat diterima, meskipun pada kenyataannya terjadi pelanggaran-pelanggaran dalam pelaksanaan Pilkada yang menciderai demokrasi. Oleh karena itu perlu dibentuk ketentuan yang memberikan *legal standing* bagi pemilih dan masyarakat untuk mengajukan permohonan dalam perselisihan hasil Pilkada calon tunggal, sehingga dapat memberikan jaminan hak pemilih dan masyarakat atas pelaksanaan Pilkada calon tunggal secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Fadjar, A. Mukthie. *Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu, dan Demokrasi, Membangun Pemilu Legislatif, Presiden, dan Kepala Daerah dan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu secara Demokratis*. Malang: Setara Press, 2013.
- Gaffar, Jenedjri M. *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2013.
- _____. *Politik Hukum Pemilu*. Jakarta: Konstitusi Press, 2013.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 2005.
- Nugroho, Susanti Adi. *Class Action dan Perbandingannya dengan Negara Lain*. Jakarta: Kencana, 2010.
- Pamungkas, Sigit. *Perihal Pemilu*. Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gajah Mada, 2009.
- Siahaan, Maruarar. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- The Ace Electoral Network and The Encyclopaedia, *Results Management Systems*. ACE Electoral Knowledge Network, 2013.

Jurnal

- Aceves, William J. "Actio Popularis - The Class Action in International Law". *University of Chicago Legal Forum Article 9*, (2003): 354-401.
- Mossop, David. "Citizen Suits - Tools for Improving Compliance with Environmental Laws". *Environmental Crime*, 11.
- Pusat Kajian Konstitusi FH-Universitas Brawijaya. "Implikasi Putusan MK No. 102/PUU-VII/2009 Terhadap Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Studi di Kabupaten Malang dan Kota Pasuruan)". *Jurnal Konstitusi Vol. 8 No. 1*, (Februari 2011): 152-153.
- Rogers, George R. "Legislative Intent vs. Executive Non-Enforcement: A New Bounty Statute as a Solution to Executive Usurpation of Congressional Power Legislative". *Indiana Law Journal Article 17, Volume 69, Issue 4*, (Fall 1994): 1261.

Surat Kabar

- Komisi Pemilihan Umum. "Calon Tunggal dan Nasib Pilkada 2015", *Suara Komisi Pemilihan Umum, Edisi IV*, (Juli - Agustus 2015): 40.

Peraturan Perundang-undangan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor
196-197-198/PHPU.D-VIII/2010.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 97/
PUU-XI/2013.

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

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 79/
PHP.BUP-XIV/2016.