



## PERUMUSAN PUTUSAN MK DALAM PERUBAHAN KEDUA UU PILKADA

Novianto M. Hantoro\*)

### Abstrak

Salah satu tujuan perubahan kedua UU Pilkada adalah untuk mengubah ketentuan dalam UU Pilkada akibat adanya putusan MK. RUU yang diajukan oleh Pemerintah telah mencoba mengakomodasi putusan MK tersebut, namun terdapat perbedaan pemikiran dalam menyikapi putusan MK, baik antara pemerintah dan DPR, maupun antarfraksi di DPR. Perbedaan ini berpotensi terhadap berbedanya rumusan antara undang-undang nantinya dengan putusan MK. Salah satu yang paling krusial adalah persyaratan mengundurkan diri bagi anggota DPR, DPD, DPRD, anggota TNI, Polri, dan PNS, serta pejabat BUMN dan BUMD. Keinginan untuk mengubah atau memodifikasi putusan MK mengundang tanggapan bahwa pembentuk undang-undang menentang atau tidak menghormati putusan MK. Di lain pihak beranggapan putusan MK masih perlu dikaji menyangkut kewenangan MK sebagai negative legislature dan penerapan asas keadilan memperlakukan yang sama terhadap hal sama dan berbeda terhadap hal berbeda. Ke depan perlu dikembalikan fungsi lembaga negara masing-masing, yaitu MK sebagai negative legislature, serta Presiden dan DPR sebagai (positive) legislature.

### Pendahuluan

Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Pilkada) secara serentak gelombang I telah selesai dilaksanakan. Menjelang dan setelah dilaksanakannya Pilkada serentak 2015, beberapa ketentuan di dalam Undang-Undang No. 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) yang menjadi dasar penyelenggaraan Pilkada telah dimohonkan untuk diuji konstitusionalitasnya ke Mahkamah Konstitusi

(MK). Putusan MK terhadap permohonan tersebut, antara lain:

1. Putusan MK Nomor 33/PUU-XIII/2015 mengenai pembatalan ketentuan Pasal 7 huruf r beserta penjelasannya dan konstitusionalitas bersyarat terhadap Pasal 7 huruf s.
2. Putusan MK Nomor 42/PUU-XIII/2015 mengenai persyaratan tidak pernah dipidana;
3. Putusan MK Nomor 100/PUU-XIII/2015 mengenai pelaksanaan Pilkada dengan calon tunggal;

\*) Peneliti Madya Hukum Konstitusi, pada Bidang Hukum, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI.  
E-mail: nmhantoro@yahoo.com



4. Putusan MK Nomor 60/PUU-XIII/2015 mengenai persyaratan dukungan calon perseorangan.
5. Putusan MK Nomor 105/PUU-XIII/2015 mengenai perubahan “hari kalender” menjadi “hari kerja”.

Naskah akademik RUU 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 (RUU Perubahan Kedua UU Pilkada) menyebutkan bahwa salah satu dasar pertimbangan dilakukannya penyempurnaan terhadap UU Pilkada adalah untuk mengakomodasi Putusan MK. Namun terdapat perbedaan pemikiran dalam menyikapi putusan MK tersebut, baik antara pemerintah dan DPR, maupun antarfraksi di DPR. Hal ini terlihat dari rumusan yang terdapat di dalam RUU Perubahan Kedua UU Pilkada dan usulan perubahan dari fraksi yang tertuang dalam Daftar Inventarisasi Masalah (DIM). Untuk itu, menarik untuk dikaji bagaimana konstruksi hukum dalam mengakomodasi putusan MK ke dalam Perubahan Kedua UU Pilkada.

### Akomodasi Putusan MK dalam RUU

Di dalam RUU Perubahan Kedua UU Pilkada, Pemerintah telah mengakomodasi putusan MK di dalam rumusan perubahan. Rumusan tersebut terdapat dalam Pasal 7 terkait dengan persyaratan, Pasal 41 terkait dengan syarat dukungan bagi calon perseorangan, Pasal 54A, Pasal 85 ayat (2a) dan (2b), Pasal 107 ayat (3), dan Pasal 109 ayat (3) terkait dengan pasangan calon tunggal, serta Pasal 157 ayat (8) terkait dengan hari kerja,

Di antara beberapa rumusan tersebut, salah satu yang menarik untuk dicermati adalah rumusan yang mengatur mengenai persyaratan. Setidaknya terdapat 3 (tiga) kategori persyaratan yang mengakomodasi putusan MK, yaitu mantan terpidana, tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana, dan kewajiban mengundurkan diri setelah ditetapkan sebagai pasangan calon bagi Anggota DPR, DPD, DPRD, anggota TNI, Polri, dan PNS, serta pemegang jabatan di BUMN dan BUMD.

Persyaratan bukan mantan terpidana terdapat di dalam Pasal 7 huruf g yang menyatakan: “tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih”. Putusan MK menyatakan

bahwa Pasal 7 huruf g inkonstitusional secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik. Di dalam RUU, persyaratan ini dirumuskan: “tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana”. Artinya, rumusan di dalam RUU tidak semata-mata mengakomodasi putusan MK, namun mempertahankan rumusan lama dan menggabungkannya dengan rumusan baru yang mengakomodasi putusan MK.

Persyaratan tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana terdapat dalam Pasal 7 huruf r. Berdasarkan Putusan MK No. 33/PUU-XIII/2015, Pasal 7 huruf r beserta penjelasannya dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Di dalam RUU, Pasal 7 huruf r beserta penjelasannya dihapus. Artinya, penghapusan rumusan tersebut telah mengakomodasi putusan MK.

Persyaratan tentang anggota DPR, DPD, DPRD, anggota TNI, Polri, dan PNS, serta pemegang jabatan di BUMN dan BUMD yang akan mencalonkan diri diatur dalam Pasal 7 huruf s, huruf t, dan huruf u. Pemerintah mengakomodasi putusan MK dengan merumuskan di dalam perubahan pasal-pasal tersebut bahwa anggota DPR, DPD, DPRD, anggota TNI, Polri, dan PNS, serta pemegang jabatan di BUMN dan BUMD yang akan mencalonkan diri harus mengundurkan diri sejak ditetapkan menjadi calon.

Di dalam DIM yang diajukan oleh beberapa fraksi, rumusan perubahan ini diusulkan untuk diubah. Usulan perubahan tersebut pada intinya berbeda dengan substansi putusan MK yang mengharuskan untuk mengundurkan diri sejak ditetapkan sebagai calon, melainkan hanya non aktif atau cuti. Adanya usulan beberapa fraksi tersebut menunjukkan adanya potensi UU Perubahan Kedua UU Pilkada nantinya berbeda dengan putusan MK.

### Komplikasi/Kerumitan Mengakomodasi Putusan MK

Adanya keinginan untuk mengubah atau memodifikasi putusan MK mengenai persyaratan calon ini mengundang tanggapan dari berbagai kalangan yang antara lain menyebutkan bahwa usulan perubahan tersebut menentang putusan MK atau tidak menghormati putusan MK. Di lain pihak beranggapan putusan MK masih perlu dikaji lebih lanjut. Tulisan ini mencoba menganalisis dalam konteks prinsip-prinsip hukum.

Di dalam konstitusi disebutkan bahwa MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Hal ini berarti tidak dapat dilakukan upaya hukum lain (melalui pengadilan secara bertingkat). UU MK selanjutnya menyebutkan bahwa terkait dengan putusan MK, dalam hal permohonan dikabulkan, MK menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945. Ketentuan ini menunjukkan bahwa MK dikonsepsikan sebagai *negative legislature*. Sementara yang menjadi (*positive*) *legislature* adalah Presiden bersama dengan DPR.

Dalam perjalanannya, MK sering membuat putusan yang *conditionally constitutional* atau konstitusional bersyarat. Artinya, suatu ketentuan dinyatakan konstitusional asalkan memenuhi syarat sebagaimana yang dimaknai oleh MK. Putusan semacam ini merupakan pintu masuk bagi MK untuk mengubah atau menambahkan norma baru ke dalam undang-undang. Hal seperti ini sering digugat karena MK mengubah dirinya menjadi *positive legislature*.

Putusan MK mengenai persyaratan calon hanya ada satu yang secara tegas dibatalkan oleh MK, yaitu persyaratan tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana. Sementara putusan MK mengenai persyaratan yang lain, khususnya kewajiban mengundurkan diri, merupakan putusan *conditionally constitutional*. Putusan MK yang secara tegas menyatakan suatu norma inkonstitusional langsung berlaku efektif sejak ditetapkan, namun putusan konstitusional bersyarat akan menimbulkan pertanyaan dan terbuka kemungkinan untuk dilakukan perumusan ulang oleh pembentuk undang-undang. Berdasarkan hal tersebut, akan lebih baik apabila terhadap putusan konstitusional bersyarat, MK tidak membuat rumusan baru melainkan memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perubahan terhadap undang-undang tersebut. Peran lembaga perlu dikembalikan ke fungsinya semula, dalam arti pembentuk undang-undang membuat undang-undang, sementara kewenangan MK adalah menyatakan undang-undang atau bagian undang-undang bertentangan atau tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar.

Berkenaan dengan persyaratan kewajiban mengundurkan diri bagi anggota DPR, DPD, DPRD, anggota TNI, Polri, dan PNS, serta pemegang jabatan di BUMN dan BUMD sejak ditetapkan menjadi calon, dapat dianalisis bahwa keadilan bukanlah selalu berarti memperlakukan sama terhadap setiap

orang. Keadilan dapat berarti memperlakukan sama terhadap hal-hal yang memang sama dan memperlakukan berbeda terhadap hal-hal yang memang berbeda. Memperlakukan secara sama terhadap hal-hal yang berbeda bisa jadi justru menjadi tidak adil. Prinsip ini sering dipergunakan oleh MK dalam pertimbangan hukumnya. Namun terhadap masalah persyaratan kewajiban mengundurkan diri ini terdapat sudut pandang yang berbeda dalam memaknai hal-hal yang sama dan hal-hal yang berbeda.

Titik kesamaan dalam pertimbangan MK terletak pada kesetaraan atau perlakuan yang sama terhadap setiap bakal calon dengan tidak membedakan jabatan yang dipegang sebelumnya. Jika argumentasinya bahwa untuk jabatan tertentu harus mengundurkan diri sejak ditetapkan sebagai calon, maka jabatan lain juga harus mengundurkan diri. Tidak mengherankan apabila kemudian muncul pemikiran bahwa jika yang penting kesetaraan, maka statusnya bisa diubah, baik mengundurkan diri, non aktif, cuti, maupun tetap aktif, yang diberlakukan sama bagi semua. Hal ini justru akan menjadi permasalahan, misalnya ketika semuanya diperbolehkan tetap aktif. Mengingat masing-masing undang-undang telah mengatur.

Sebenarnya tidak dapat dipungkiri bahwa jabatan bakal calon berasal dari latar belakang yang berbeda dan memiliki karakteristik yang berbeda. Dengan demikian, maka keadilan tidak bisa dimaknai sebagai "sama", namun perlu dimaknai memperlakukan berbeda terhadap hal-hal yang memang berbeda. Masing-masing jabatan memiliki jalur yang berbeda. PNS, anggota TNI, dan Polri yang memiliki karakteristik harus netral dan tidak memiliki kepentingan politis. Berbeda dengan anggota DPR, DPD, dan DPRD yang merupakan jalur politik. Konsekuensinya akan berbeda apabila PNS, anggota TNI, dan Polri hendak berkompetisi dengan "berpindah jalur" dibandingkan berkompetisi dalam jalurnya. Sebagai contoh, ketika PNS mengikuti pengisian jabatan pimpinan tinggi (lelang jabatan), maka dia tidak harus mengundurkan diri dari jabatan sebelumnya. Kemudian untuk yang berpindah jalur dapat dikemukakan sebagai contoh UU TNI Pasal 39 menyatakan Prajurit dilarang terlibat dalam: 1. kegiatan menjadi anggota partai politik; 2. kegiatan politik praktis; 3. kegiatan bisnis; dan 4. kegiatan untuk dipilih menjadi anggota legislatif dalam pemilihan umum dan jabatan politis lainnya. Pasal 28 UU Polri menyebutkan Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis. (2) Anggota Kepolisian

Negara Republik Indonesia tidak menggunakan hak memilih dan dipilih. (3) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.

Pendapat bahwa pembentuk undang-undang tidak menghormati atau menentang putusan MK muncul karena hanya menangkap secara parsial atau sepotong sebagai kepentingan politis, yaitu anggota DPR, DPD, dan DPRD enggan mengundurkan diri. Namun bagi pihak yang mencermati bahwa putusan MK tersebut tidak berdiri sendiri melainkan terkait dengan jabatan lain, maka pemikiran untuk mereformulasi akan dapat dimengerti karena diperlukan konstruksi hukum yang baru.

Kerumitan mengakomodasi putusan MK yang bersifat konstitusional bersyarat pada perubahan kedua UU Pilkada dapat menjadi contoh dan gambaran bagi pembentukan undang-undang lainnya yang juga bertujuan untuk mengakomodasi putusan MK. Ada beberapa prinsip yang perlu digarisbawahi. *Pertama*, ketika putusan MK membatalkan bagian atau keseluruhan undang-undang secara tegas, maka tidak perlu ada perubahan maupun pencabutan undang-undang, karena putusan tersebut langsung berlaku secara efektif. *Kedua*, terhadap putusan MK yang menyatakan bahwa sebuah rumusan adalah *open legal policy*, maka pembentuk undang-undang bisa mengubah maupun tidak mengubah berdasarkan pertimbangan dan kebutuhan, serta dinamika dan waktu yang berbeda. *Ketiga*, ketika putusan MK bersifat konstitusional bersyarat akan terjadi kerumitan tersendiri. Di satu pihak, MK seharusnya tidak membuat norma, namun di lain pihak dikhawatirkan terjadi kekosongan hukum ketika tidak dinyatakan sebagai konstitusional bersyarat. Terhadap hal ini sebaiknya MK memutuskan prinsip-prinsipnya saja tanpa membuat norma baru dan memerintahkan pembentuk undang-undang untuk merumuskan ulang. Kemudian pembentuk undang-undang menyempurnakan berdasarkan *guidance* yang diberikan oleh MK.

## Penutup

Terlepas dari bagaimana hasil rumusan terkait dengan persyaratan calon ini, perlu adanya persamaan persepsi mengenai bagaimana cara mengakomodasi putusan MK ke dalam undang-undang. Pada dasarnya hukum tidak hanya berupa undang-undang atau peraturan tertulis, melainkan juga

putusan pengadilan yang berlaku efektif sejak ditetapkan/dibacakan. Dengan demikian, seharusnya tidak perlu ada tindakan lebih lanjut. Namun mengingat putusan MK bukan hanya berupa pembatalan, melainkan ada juga yang bersifat konstitusional bersyarat, maka terjadi komplikasi/kerumitan tersendiri untuk mengakomodasi putusan MK tersebut dalam penyempurnaan undang-undang. Berkaitan dengan hal tersebut, maka ke depan perlu dikembalikan fungsi lembaga negara masing-masing, yaitu MK sebagai *negative legislature*, serta Presiden dan DPR sebagai (*positive*) *legislature* melalui penegasan dalam Undang-Undang MK dan dilaksanakan secara konsisten.

## Referensi

- “Bekas Narapidana Boleh Ikut Pilkada” [http://www.kompasiana.com/bamset2014/hore-bekas-narapidana-boleh-ikut-pilkada\\_59eaf47f196731433bd33c8](http://www.kompasiana.com/bamset2014/hore-bekas-narapidana-boleh-ikut-pilkada_59eaf47f196731433bd33c8), diakses 20 April 2016.
- “DPR Tidak Hormati MK”, *Media Indonesia*, 21 April 2016.
- “Kepentingan Parpol Dominan, Usulan Sejumlah Fraksi Bertentangan dengan Putusan MK”, *Kompas*, 20 April 2016.
- “MK Harus Konsisten sebagai Negatif Legislator”, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4ba0b607369e3/mk-harus-konsisten-sebagai-negatif-legislator> diakses 20 April 2016.
- Naskah Akademik RUU 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.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIII/2015.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XIII/2015.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 105/PUU-XIII/2015.
- RUU 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.