

PERLINDUNGAN HAK MEMILIH SEBAGAI HAK KONSTITUSIONAL WARGA NEGARA

Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-X/2012

THE PROTECTION OF CITIZEN'S CONSTITUTIONAL RIGHT TO VOTE

An Analysis of the Constitutional Court's Decision Number 85/PUU-X/2012

Janpatar Simamora

Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen Medan

Jl. Sutomo No. 4A Medan 20234

Email: patarmora_81@yahoo.co.id

Diterima tgl 19 Maret 2013/Disetujui tgl 15 Juli 2013

ABSTRAK

Optimalisasi peran aktif warga negara dalam sistem demokrasi sejalan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menempatkan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945. Konsep demokrasi langsung ini dipandang sebagai konsep paling ideal. Hanya saja dalam pelaksanaan di lapangan, peran aktif warga negara dalam setiap perhelatan demokrasi justru terbentur dalam sejumlah regulasi teknis. Salah satu regulasi yang menjadi penghambat adalah ketentuan Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang mensyaratkan bahwa untuk dapat menggunakan hak memilih, harus terdaftar sebagai pemilih. Ketentuan ini kemudian dinyatakan Mahkamah Konstitusi (MK) bertentangan dengan UUD 1945 melalui putusan Nomor 85/PUU-X/2012. Dalam putusannya MK memutuskan bahwa untuk dapat menggunakan hak pilih, maka warga negara cukup hanya menunjukkan Kartu Tanda Penduduk dan Kartu Keluarga di lingkungan setempat. Putusan ini patut diapresiasi dalam upaya melindungi dan menjamin hak memilih sebagai hak konstitusional sekaligus

hak asasi warga negara.

Kata kunci: konstitusi, hak memilih, warga negara, demokrasi langsung.

ABSTRACT

Optimized active role of citizens in every stage of democracy in accordance with the provisions of Article 1 (2) of the 1945 Constitution which places the sovereignty vested in the people and implemented in accordance with the 1945 Constitution. The concept of direct democracy is seen as the most ideal concept. It's just in the field, the active role of citizens in a democracy every event just hit the number of technical regulations. One of the regulations that a barrier is the provision of Article 69 paragraph (1) of Law No. 32 Year 2004 on Regional Government which requires that to be able to exercise their right to vote, must be registered as a voter. This provision was later declared the Constitutional Court (MK) contrary to the 1945 Constitution through verdict No. 85/PUU-X/2012. In its decision the Court decided that in order to be able to vote,

then the citizens enough to show identity cards and family cards in the local environment. This decision should be appreciated in the effort to protect and guarantee the right to vote as well as

the constitutional rights of citizens rights.

Keywords: constitution, right to vote, constitutional right, citizen, direct democracy.

I. PENDAHULUAN

Perhelatan demokrasi langsung melalui pemilihan kepala daerah secara langsung begitu marak dilaksanakan di Tanah Air. Namun sangat disayangkan perhelatan demokrasi langsung itu yang semula dimaksudkan untuk mengimplementasikan kehidupan ketatanegaraan yang lebih demokratis seiring dengan tuntutan reformasi yang bergema pada tahun 1997-1998 pada akhirnya belum dapat berjalan dengan mulus sesuai dengan cita-cita konstitusi yang tertuang di dalam amandemen UUD 1945. Hal ini disebabkan munculnya berbagai permasalahan yang cukup kompleks yang mewarnai pelaksanaan demokrasi langsung itu.

Harus diakui bahwa melalui jalur demokrasi langsung tersebut, sejumlah pemimpin terpilih tidak lain dikarenakan mereka merupakan hasil pilihan mayoritas konstituen. Meskipun begitu dalam realitanya, para penguasa yang berhasil merebut simpati masyarakat luas tidak selamanya berkiprah membangun kinerja yang selaras dengan kehendak masyarakat itu. Akan tetapi, harus diakui bahwa jalur keterpilihannya sudah didasarkan pada semangat membangun praktik demokrasi modern.

Hal itu juga sejalan dengan perubahan yang dilakukan dalam UUD 1945 yang mengamanatkan kedaulatan berada di tangan rakyat dan sepenuhnya dilaksanakan berdasarkan UUD. Sebagaimana diuraikan dalam buku "Panduan Pemasarakatan UUD 1945 dan TAP MPR RI (2012: 67). Perubahan dimaksud

menetapkan bahwa kedaulatan tetap di tangan rakyat, sedangkan lembaga-lembaga negara melaksanakan bagian-bagian dari kedaulatan itu menurut wewenang, tugas dan fungsi yang diberikan oleh UUD 1945.

Setidaknya terdapat beberapa ketentuan dalam UUD 1945 yang dapat dijadikan landasan konstitusional guna menjamin hak politik, khususnya hak warga negara untuk memilih (*right to vote*). Sejumlah ketentuan dimaksud di antaranya, Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan dengan tidak ada kecualinya. Kemudian terdapat pula Pasal 28D ayat (1) yang berbunyi bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Tentu yang tidak kalah pentingnya adalah ketentuan Pasal 28D ayat (3) yang berbunyi bahwa setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Beberapa ketentuan dalam konstitusi tersebut cukup menunjukkan bagaimana sesungguhnya negara menjamin dan melindungi hak konstitusional warga negara, khususnya terkait dengan hak politik dalam memberikan hak pilihnya di setiap pelaksanaan demokrasi langsung.

Hanya saja dalam pelaksanaannya lebih lanjut bahwa seluruh ketentuan dalam konstitusi tidak selalu dimaknai secara komprehensif oleh

para pembuat regulasi di tingkatan yang lebih rendah. UU No. 32 Tahun 2004 adalah UU yang pengaturannya bisa menimbulkan masalah dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Padahal UU itu merupakan UU yang termasuk bentuk pengaturan lebih lanjut penyelenggaraan pemerintahan di daerah sebagaimana diamanatkan UUD 1945.

Menurut ketentuan Pasal 69 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 bahwa untuk dapat menggunakan hak memilih, maka warga negara Republik Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih. Ketentuan inilah yang merupakan akar persoalan dalam perkara yang diputus oleh MK melalui Putusan Nomor 85/PUU-X/2012 yang diucapkan pada sidang Pleno MK terbuka untuk umum pada Rabu, 13 Maret 2013 lalu. Pasal 69 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 dianggap bertentangan dengan konstitusi karena berpotensi membatasi pemberian hak pilih bagi warga negara dalam proses demokrasi, khususnya dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah.

Perkara ini diajukan atau dimohonkan oleh MUH dan SH yang mana keduanya merupakan warga Jakarta yang telah gagal memberikan hak pilihnya pada pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta pada 11 Juli 2012 lalu. Para pemohon mengajukan permohonan bertanggal 13 Agustus 2012 yang diterima di Kepaniteraan MK berdasarkan Akta Penerimaan Permohonan Nomor 306/PAN.MK/2012 pada tanggal 15 Agustus 2012 dan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 85/PUU-X/2012 pada tanggal 3 September 2012, yang telah diperbaiki dan diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 25 September 2012.

Para pemohon telah mencoba untuk menggunakan hak memilihnya pada Pemilihan

Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DKI Jakarta pada tanggal 11 Juli 2012, yaitu dengan menggunakan dan atau menunjukkan KTP dan Kartu Keluarga yang masih berlaku kepada petugas PPS Kelurahan Cibubur, Kecamatan Ciracas, Jakarta Timur, namun demikian para pemohon tetap tidak dapat memilih dikarenakan ditolak oleh petugas PPS tersebut dan petugas PPS tersebut berdalih bahwa penolakan tersebut berdasarkan petunjuk KPU Provinsi DKI Jakarta Timur, yaitu apabila pemilih tidak terdaftar di Daftar Pemilih Tetap (DPT), sepanjang pemilih terdaftar di Daftar Pemilih Sementara (DPS), dapat menggunakan hak suaranya di TPS dengan menunjukkan KTP dan KK yang asli dan masih berlaku.

Para pemohon ketika itu tidak dapat memilih karena tidak tercantum dalam daftar pemilih, baik dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) maupun Daftar Pemilih Sementara (DPS), walaupun para pemohon telah menunjukkan KTP dan KK aslinya, tetap tidak dapat memilih. Hal ini dikarenakan para petugas di lapangan berpegang teguh pada ketentuan Pasal 69 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004, yang berbunyi: “*Untuk dapat menggunakan hak memilih, warga negara Republik Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih.*” Atas dasar itu, maka para pemohon merasa bahwa hak konstitusionalnya sebagai pemilih telah dirugikan dan pada akhirnya mengajukan permohonan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi.

Adapun salah satu pertimbangan hukum MK sebagaimana dituangkan dalam bagian “Pendapat Mahkamah” putusan tersebut adalah bahwa terhadap perkara para pemohon yang pada pokoknya mendalilkan bahwa ketentuan Pasal 69 ayat (1) UU Pemda yang menyatakan “*untuk dapat menggunakan hak memilih, warga negara*

Republik Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih”, Mahkamah perlu merujuk Putusan Nomor 011-017/PUU-I/2003 bertanggal 24 Februari 2004, yang pada halaman 35 menyatakan “... bahwa hak konstitusional warga negara untuk memilih dan dipilih (right to vote and right to be candidate) adalah hak yang dijamin oleh konstitusi, undang-undang maupun konvensi internasional, maka pembatasan penyimpangan, peniadaan dan penghapusan akan hak dimaksud merupakan pelanggaran terhadap hak asasi dari warga negara”.

Atas dasar pertimbangan dimaksud, maka kemudian MK mengeluarkan amar putusan yang pada intinya menyatakan bahwa Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diartikan tidak mencakup warga negara Indonesia yang tidak terdaftar dalam DPT, DPS, DPSHP, DPSHP Akhir, dan DP4 dengan syarat dan cara sebagai berikut: menunjukkan KTP dan Kartu Keluarga (KK) yang masih berlaku atau nama sejenisnya; penggunaan hak pilih tersebut hanya dapat dilakukan di Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang berada di RT/RW atau nama sejenisnya sesuai dengan alamat yang tertera di dalam KTP-nya; dan sebelum menggunakan hak pilihnya, yang bersangkutan terlebih dahulu mendaftarkan diri pada KPPS setempat; pemberian suara dilakukan dalam waktu 1 (satu) jam sebelum selesainya pemungutan suara di TPS.

II. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Apakah pertimbangan majelis hakim Mahkamah Konstitusi dalam mengabulkan permohonan para pemohon sudah tepat?
2. Bagaimana kontribusi putusan hakim dalam perkara tersebut guna menjamin dan melindungi hak warga negara untuk memilih (*right to vote*) dalam proses demokrasi langsung sebagai hak konstitusional warga negara?

III. STUDI PUSTAKA DAN ANALISIS

A. Studi Pustaka

Sejak UU No. 32 Tahun 2004 diberlakukan, maka sejak saat itu juga terjadi pergeseran yang cukup signifikan terkait dengan sistem pemilihan kepala daerah. Jika sebelumnya pemilihan kepala daerah masih menerapkan model lama, yaitu dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), namun sejak berlakunya undang-undang (UU) dimaksud, model itupun mengalami perubahan dan diganti dengan model pemilihan yang langsung dilakukan oleh rakyat. Implikasi dari pemilihan kepala daerah secara langsung adalah kepala daerah sebagai kepala eksekutif daerah secara langsung bertanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah secara rutin dan sekaligus juga sebagai pemimpin daerah (Sabarno, 2008: 120).

Dengan format pemilihan secara langsung oleh rakyat, maka tingkat legitimasi kekuasaan yang dimiliki oleh kepala daerah menjadi semakin kuat dikarenakan kepala daerah yang terpilih

mendapat mandat secara langsung dari rakyat. Berbeda dengan pola yang berlaku sebelumnya, kepala daerah dan wakil kepala daerah justru hanya memperoleh legitimasi dari DPRD sebagai wakil rakyat di legislatif daerah. Realita ini tentu menjadi salah satu keunggulan dari pelaksanaan demokrasi langsung di tingkat lokal.

Memang ada pihak yang mempersepsikan bahwa sistem pemilihan kepala daerah yang dijalankan oleh DPRD adalah juga merupakan pemilihan berdasarkan kehendak rakyat. Persepsi ini muncul karena mereka menganggap bahwa para wakil rakyat yang duduk sebagai legislator daerah berasal dari pilihan rakyat sehingga menjadi representasi rakyat di parlemen. Dengan demikian, maka DPRD adalah merupakan perpanjangan tangan dari rakyat dalam rangka memilih para pemimpinnya. Meskipun begitu, sistem pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung oleh rakyat tetap memiliki perbedaan yang signifikan dengan sistem pemilihan lewat jalur wakil rakyat. Dalam sistem pemilihan kepala daerah secara langsung, keterlibatan rakyat dalam menentukan sosok ideal kepala daerah dapat dilakukan sesuai dengan kehendak rakyat itu sendiri.

Sistem pemilihan kepala daerah secara langsung yang diterapkan saat ini di Indonesia sangat selaras dengan semangat otonomi daerah, yaitu pelibatan partisipasi rakyat sudah dilakukan secara transparan. Penyelenggaraan otonomi daerah, termasuk pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung menjadi sarana yang sangat mendukung keterlibatan rakyat dalam menjalankan pemerintahan daerah yang lebih demokratis. Menurut Dody Riyadmadji (Cornelis et.al., 2003: 217), dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan lokal di berbagai negara, setidaknya terdapat tiga variasi yang lazim dilaksanakan

dalam rangka pengisian jabatan kepala daerah. Ada yang menerapkan sistem pemilihan langsung oleh rakyat, ada yang dipilih lewat jalur dewan (*council*) dan ada juga yang diangkat oleh pemerintah pusat. Terhadap sistem ini, di berbagai negara sangat jarang dijadikan perdebatan seperti yang terjadi di Indonesia.

Pasalnya, berbagai negara lebih cenderung melihat perjalanan fungsi-fungsi pemerintahan daerah (*protective, publik service and development*) (Cornelis et.al., 2003: 218) daripada sekadar mempersoalkan sistem yang dianut. Artinya bahwa sistem apa sajakapun yang diterapkan dalam negara yang bersangkutan, sepanjang mampu memberikan pelayanan secara optimal terhadap masyarakat luas maka persoalan itu tidak dianggap sebagai suatu masalah yang patut diperdebatkan. Konteks pemikiran demikian menunjukkan adanya kebijaksanaan publik dalam menilai sukses tidaknya perjalanan suatu pemerintahan daerah.

Hal yang sama juga sebenarnya masih bisa ditemukan di Indonesia. Terjadinya pergeseran sistem pemilihan kepala daerah dari yang awalnya hanya merupakan kewenangan DPRD, kemudian berganti menjadi pemilihan kepala daerah yang secara langsung dilakukan oleh rakyat menunjukkan bahwa persepsi publik terhadap mekanisme sebelumnya ternyata dipandang mengalami kegagalan. Kendati demikian, proses pemilihan kepala daerah secara langsung tidak otomatis akan dapat diklaim sebagai pilihan terbaik, apalagi bila kemudian kontribusi positif dari sistem pemilihan secara langsung ini justru tidak tercapai.

Sebagaimana diungkapkan Kastorius Sinaga (Cornelis et.al., 2003: 234) bahwa mekanisme pemilihan kepala daerah baik secara

langsung maupun tidak langsung, hanyalah bagian kecil dari peningkatan kualitas demokrasi di tingkat lokal. Proses itu tidak dengan sendirinya menjamin (*taken for granted*) peningkatan kualitas demokrasi itu sendiri. Demokrasi di tingkat lokal sangat membutuhkan berbagai persyaratan, khususnya dari kalangan konstituen itu sendiri.

Pada masa-masa yang akan datang, tidak tertutup kemungkinan bahwa proses pemilihan kepala daerah justru mengalami perubahan menuju sistem-sistem berikutnya. Bisa saja suatu ketika, bangsa Indonesia akan menganut sistem pengangkatan oleh pemerintah pusat terhadap posisi kepala daerah. Dinamika politik sangat memungkinkan hal ini terjadi, khususnya melihat fakta akan ketidakberhasilan pemilihan secara langsung dalam menghasilkan pemimpin daerah yang mampu menjawab tantangan otonomi daerah secara menyeluruh dan utuh.

Dody Riyadmadji (Cornelis et.al., 2003: 220) mengatakan bahwa gagasan pemilihan kepala daerah secara langsung memiliki dukungan yang sangat kuat dari berbagai aspek, di antaranya:

1. rakyat akan dapat berperan secara langsung;
2. peluang terjadinya kasus politik uang kemungkinan akan semakin tipis;
3. terkesan lebih objektif.

Namun demikian, dalam uraiannya lebih lanjut Dody Riyadmadji (Cornelis et.al., 2003: 221) juga mengatakan bahwa dukungan itu belum tentu akan menjadi kenyataan dikarenakan beberapa hal, di antaranya:

1. peran serta masyarakat secara langsung belum tentu positif sepanjang sifat-sifat

rasional belum melembaga, sebaliknya bila sifat primordial dan paternalistik yang mengemuka maka akan sangat rentan melahirkan kekacauan yang lebih parah dari sistem yang dianut sebelumnya;

2. peluang terjadinya politik uang yang semakin menipis juga belum tentu benar, seperti yang terlihat dalam praktik pemilihan kepala desa yang menggunakan cara langsung oleh masyarakat dan juga tidak jarang diwarnai dengan politik uang;
3. lebih objektif, barangkali benar karena lebih banyak orang yang akan menentukan pilihan. Artinya bahwa hanya poin ketiga ini yang memiliki peluang kebenaran cukup tinggi.

Dari sekian faktor yang dipandang sebagai sisi pendukung gagasan pilkada langsung, barangkali hanya persoalan objektivitaslah yang dapat diyakini merupakan dampak positif dari proses pilkada langsung. Seiring dengan keterlibatan rakyat secara langsung dalam proses pilkada, maka nilai objektivitasnya diyakini akan lebih baik. Berbeda dengan proses pemilihan kepala daerah lewat jalur DPRD yang mungkin lebih kental nuansa subjektivitasnya. Namun di luar sisi objektivitas, sisi lain yang dianggap sebagai faktor pendukung gagasan pilkada langsung masih sulit diterima kebenarannya. Adalah fakta yang sulit untuk ditampik bahwa proses pelaksanaan pemilihan kepala daerah selama ini bukannya semakin mengurangi dan memangkas praktik politik uang, namun justru sebaliknya. Praktik politik uang itu semakin lama semakin subur dan telah melanda ke hampir seluruh penjuru Tanah Air.

Di sisi lain, harapan publik akan terwujudnya perbaikan nasib rakyat pasca

penerapan otonomi daerah justru belum terjawab secara utuh. Peningkatan pelayanan publik, harapan akan pemerataan pembangunan dan membentuk daerah untuk lebih mandiri dalam mengelola berbagai sumber daya yang ada masih hanya sebatas sasaran di atas kertas. Pemberian kewenangan secara maksimal di daerah masih saja meninggalkan sejumlah catatan buram yang harus dituntaskan dengan serius.

Melalui proses demokrasi langsung di daerah, mestinya keleluasaan para kepala daerah dalam memajukan program pembangunan dan aktivitas lain pemerintahan mampu mendongkrak daya tahan dan kekuatan yang selama ini belum tergali secara utuh. Ketika pemerintah pusat sudah memberikan keleluasaan melalui perluasan kewenangan kepada daerah, maka harapan awal adalah terciptanya pemerintahan daerah dengan sejumlah manajemen profesional dan lahirnya kebijakan yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan publik semakin terbuka lebar.

Namun fakta menunjukkan bahwa kondisi yang lahir pasca pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung selama ini justru menyisakan sejumlah persoalan baru. Kendati tidak bisa ditampik bahwa sejumlah daerah berhasil mencatat prestasi pasca pelaksanaan otonomi daerah, namun unsur kegagalan justru jauh lebih mendominasi penyelenggaraan roda pemerintahan daerah. Di sisi lain, salah satu faktor yang diduga menengarai kegagalan daerah dalam membangun pemerintahan yang berorientasi pada pencapaian kesejahteraan rakyat adalah mahalannya “harga” dari sebuah proses pemilihan kepala daerah secara langsung.

Bayangkan saja, menurut catatan Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang dikutip Femi Adi Soempono (2009: 83) dalam bukunya

“*Pemimpin dengan Tahta Rakyat*”, hanya untuk pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden tahun 2009 saja, KPU membeberkan bahwa jumlah anggaran yang dibutuhkan mencapai Rp. 9,07 triliun. Anggaran itu merupakan bagian dari anggaran KPU tahun 2009 sebesar Rp. 14,1 triliun yang kemudian dipotong oleh pemerintah dan DPR dalam APBN 2009 menjadi Rp. 13,5 triliun. Anggaran itu baru hanya untuk pemilihan presiden, belum lagi pemilihan anggota legislatif dan pilkada di berbagai daerah. Apalagi bila kemudian ditambah dengan *cost* yang harus ditanggung para kandidat, maka biaya pelaksanaan demokrasi, baik di tingkat nasional maupun lokal bisa mencapai ratusan triliun rupiah.

Pilihan terhadap sistem pemilihan kepala daerah sebenarnya terfokus pada 2 (dua) isu utama, yaitu “legitimasi” dan masalah “pembiayaan”. Dalam sistem pemilihan kepala daerah melalui lembaga perwakilan (DPRD), akan menghasilkan kepala daerah yang kurang *legitimate*, namun efisiensi biayanya akan lebih baik. Dalam sistem pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat, legitimasinya sangat kuat dan besar, hanya saja tingkat efisiensi biayanya justru sangat rendah (Prihatmoko, 2008: 240), sebab para kandidat harus mengeluarkan biaya yang lumayan besar dalam menghadapi tuntutan konstituen yang beraneka ragam.

Terkait dengan *cost politic* yang harus dikeluarkan oleh setiap kandidat calon kepala daerah, baik sistem pemilihan lewat jalur DPRD maupun melalui pilkada langsung sebenarnya sama-sama membutuhkan pendanaan yang sangat besar. Hanya saja, karena pemilik suara lewat jalur DPRD hanya dalam hitungan puluhan atau ratusan orang, maka *cost politic*-nya menjadi lebih mudah dikalkulasikan. Sementara dalam pemilihan

lewat pilkada langsung, besaran *cost politic* yang berhubungan dengan kebutuhan konstituen lebih sulit untuk diprediksi. *Cost politic* yang harus ditanggung setiap kandidat kepala daerah belum berhenti sampai di situ. Dalam rangka memperoleh dukungan partai politik, para kandidat harus terlebih dahulu menyiapkan sejumlah dana untuk "disumbangkan" ke partai politik guna memenuhi syarat dukungan dari parpol.

Hal ini tidak terlepas dari manajemen dan sistem keuangan atau pendanaan parpol yang tidak jelas. Adanya kewenangan parpol dalam merekrut dan mengusulkan calon kepala daerah sering disalahgunakan sebagian elite parpol sebagai jalan untuk "memeras" para calon kepala daerah. Maka tidak heran bila kemudian publik mempersepsikan bahwa parpol hanya akan bisa dimanfaatkan sebagai "perahu tumpangan" politik menuju kursi kekuasaan bila "penumpangnya" mampu menyediakan sejumlah dana bagi kepentingan parpol.

Praktik semacam ini tidak jarang akan berdampak pada proses kaderisasi dan loyalitas pengurus parpol menjadi tidak bermakna, khususnya ketika sudah berhadapan dengan nilai rupiah yang disajikan para kandidat. Di sinilah peran dan tanggung jawab parpol dalam rangka memberikan pencerahan politik terhadap publik menjadi patut dipertanyakan. Padahal, sejak era reformasi, pluralisme partai politik telah dijamin di Tanah Air yang dapat dibuktikan dengan banyaknya partai politik dalam setiap penyelenggaraan pemilu. Pada era reformasi, parpol dapat mengembangkan basis politiknya hingga ke tingkat bawah (*grass root*) (Winarno, 2008: 61).

Dalam perspektif historis, pemilihan kepala daerah secara langsung sebenarnya memiliki

beberapa model. *Pertama, model two round system*. Sistem ini sudah pernah dilakukan pada pemilu presiden 2004 lalu. Dalam sistem ini, pemilih hanya memberikan pilihannya kepada satu calon kepala daerah dan calon kepala daerah hanya dapat menduduki jabatan jika sudah mencapai lima puluh persen *plus* satu suara. *Kedua* adalah *model approval*, model ini memberi peluang bagi pemilih untuk memilih semua calon kepala daerah.

Terakhir adalah model *ketiga*, yaitu *model first past the post*. Model ini hampir sama seperti pemilihan kepala desa. Calon yang menduduki peringkat yang ditunjukkan dengan jumlah suara terbesar secara otomatis akan menduduki posisi sebagai kepala daerah (Prihatmoko, 2008: 240-241). Dalam sistem ini, masalah persentase jumlah pemilih yang memberikan hak pilihnya tidak menjadi persoalan. Berapapun jumlah konstituen yang memberikan hak pilihnya tidak akan berpengaruh terhadap kemenangan seorang kandidat kepala daerah. Kuncinya adalah siapa yang berhasil meraih suara tertinggi, maka akan keluar sebagai pemenang. Guna meraih suara tertinggi inilah biasanya muncul berbagai persoalan seperti politik uang, kekerasan dan bahkan kerusuhan.

Dalam khasanah ilmu politik, realitas munculnya pemilihan umum, khususnya di tingkat pemilihan kepala daerah yang berlangsung secara damai sering dikaitkan dengan adanya budaya politik yang baik di dalam masyarakat itu sendiri. Larry Diamond mengemukakan bahwa adanya nilai-nilai tertentu di dalam masyarakat seperti *moderation, cooperation, bargaining and accomodation* adalah merupakan unsur-unsur yang sangat penting dalam demokrasi. Nilai-nilai yang demikian berlawanan dengan nilai-nilai ekstrimitas dan kaku yang sering dipandang tidak

sejalan dengan demokrasi, khususnya demokrasi liberal (Marijan, 2006: 63).

Melalui nilai-nilai yang memiliki corak demokratis, maka proses perjuangan dalam rangka meraih maupun mempertahankan kekuasaan akan dilakukan secara damai, sedangkan budaya kekerasan dalam mencapai tujuan justru akan disingkirkan. Kalaupun kemudian terjadi konflik, maka akan diselesaikan dan dituntaskan melalui lembaga politik yang tersedia. Pemilu merupakan pelembagaan untuk menyelesaikan konflik politik yang berkaitan dengan upaya untuk memperoleh dan mempertahankan kekuasaan secara damai dan tenteram (Marijan, 2006: 63).

Sekalipun berbagai persoalan selalu muncul dalam setiap pelaksanaan demokrasi langsung di Tanah Air, namun jujur harus diakui bahwa penerapan demokrasi langsung yang dibangun bangsa ini sudah banyak melahirkan kontribusi positif. Terpilihnya Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla pada tahun 2004 sebagai pemimpin negeri ini adalah merupakan salah satu fakta nyata dari keberhasilan demokrasi langsung. Ketika itu, pasangan SBY-JK berhasil memenangi pemilu putaran kedua dengan mengantongi 69.266.704 suara atau sekitar 60,62 persen dari seluruh suara sah, sedangkan Megawati-Hasyim Muzadi yang merupakan pesaingnya hanya mampu meraih 44.990.054 suara atau sekitar 39,38 persen dari seluruh suara sah (Soempono, 2009: 10).

Terlepas dari sejumlah plus minus pelaksanaan demokrasi langsung selama ini, setidaknya tingkat kematangan masyarakat luas dalam menghadapi perhelatan demokrasi langsung akan terbangun dengan sendirinya seiring dengan berbagai pengalaman yang ada. Sistem demokrasi langsung juga telah membuka ruang yang begitu luas bagi tampilnya calon pemimpin yang sesuai

dengan kehendak mayoritas rakyat (Mahfud MD, 2007: 133). Oleh sebab itulah, maka demokrasi langsung masih dipandang sebagai jalan paling efektif dalam rangka menentukan siapa yang layak menjadi pemimpin, baik di daerah maupun di tingkat pusat sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat.

B. Analisis

1. Hak Memilih (*Right to Vote*) Sebagai Hak Asasi Manusia dan Pertimbangan Hakim MK dalam Putusan Nomor 85/PUU-X/2012

a. Hak Memilih (*Right to Vote*) sebagai Hak Asasi Manusia

Sebagaimana diuraikan pada bagian pendahuluan penelitian ini, hak warga negara untuk memilih (*right to vote*) adalah merupakan hak konstitusional warga negara. Kedudukannya jelas diatur dalam konstitusi. Oleh sebab itu, maka hak memilih bagi warga negara perlu mendapat perlindungan maksimal dari pemerintah. Perlindungan dimaksud meliputi jaminan dan kepastian bahwa warga negara berhak turut serta dan berperan aktif dalam proses demokrasi, khususnya demokrasi langsung.

Hal ini juga sekaligus sebagai pembuktian bahwa rakyat sebagai pemegang kedaulatan sebagaimana dituangkan dalam UUD 1945 benar-benar dapat merealisasikan hak pilihnya. Sebagaimana dijelaskan oleh Haposan Siallagan dan Janpatar Simamora (2011: 137-138) bahwa sebagai pemegang kedaulatan, maka rakyatlah yang menentukan corak dan cara serta tujuan apa yang hendak dicapai dalam kehidupan kenegaraan sekalipun harus diakui bahwa teramat sulit untuk memberikan keleluasaan kepada rakyat dalam menjalankan kekuasaan tertinggi itu.

Selain itu, sebagaimana diuraikan pemohon dalam pokok permohonannya bahwa hak memilih adalah suatu bentuk pengejawantahan hak atas kesempatan yang sama dalam hukum dan pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (1) serta Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945 yang secara khusus juga diatur dalam Pasal 43 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang berbunyi: “*Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*”

Selain itu, sebagaimana disebutkan pada halaman 9 putusan MK dimaksud bahwa hak memilih juga tercantum dalam *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)* yang telah diratifikasi Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik). Selain itu, dalam perspektif sejarah, bangsa Indonesia juga pernah menerapkan konsep negara hukum (*rechtsstaat*) yang mana salah satu cirinya adalah adanya pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia (Librayanto, 2008: 12). Konsep dimaksud sampai saat ini masih tetap dipegang teguh oleh bangsa Indonesia sekalipun UUD 1945 tidak lagi memuat istilah “*rechtsstaat*”. Didasarkan pada sejumlah ketentuan dan fakta dimaksud, maka sesungguhnya tidak ada ruang bagi pemerintah untuk melakukan pembatasan terhadap hak pilih warga negara dalam sebuah proses demokrasi.

Keberadaan hak memilih warga negara bukan hanya diakui secara nasional, melainkan juga secara internasional telah mendapat payung

hukum yang memadai. Dengan demikian, maka menjadi sangat patut dan beralasan untuk mempersoalkan ketentuan Pasal 69 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 karena dapat menyebabkan seorang warga negara berpotensi kehilangan hak memilihnya ketika tidak terdaftar sebagai pemilih atau tidak tercantum dalam daftar pemilih.

Ketentuan ini jelas sangat tidak mencerminkan keadilan dan bertentangan dengan jiwa serta semangat yang terkandung dalam UUD 1945. Oleh sebab itu, maka menjadi sangat beralasan bagi pihak pemohon dalam kasus permohonan pengujian Pasal 69 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa ketentuan pasal dimaksud telah membatasi dan bahkan melanggar hak konstitusionalnya sebagai warga negara yang memiliki hak untuk memilih (*right to vote*). Kalau hak asasi manusia yang sudah ditegaskan dalam konstitusi seperti hak untuk memilih sudah dibatasi dengan perangkat peraturan perundang-undangan, lalu bagaimana mungkin kemudian masyarakat akan meyakini bahwa pemerintah akan mampu melindungi hak-hak warganya?

Hal ini jelas berdampak buruk bagi masa depan hak asasi manusia itu sendiri. Selain itu, pembatasan hak memilih bagi warga negara juga akan berpotensi merusak dan bahkan mengancam keberlangsungan demokrasi itu sendiri. Bahkan regulasi yang membatasi hak memilih warga negara sangat kontraproduktif dengan upaya yang dilakukan pemerintah dengan mendorong dan memotivasi masyarakat untuk berperan aktif dalam setiap perhelatan demokrasi di Tanah Air. Munir Fuady (2009: 136) mengungkapkan bahwa dalam suatu negara demokrasi, partisipasi rakyat merupakan prinsip dasar. Hal ini sesuai dengan pengertian dari istilah “demokrasi” itu sendiri, yaitu pemerintahan oleh rakyat dan

untuk rakyat. Jadi sesungguhnya tidak ada ruang untuk menghambat atau menghalangi rakyat untuk berpartisipasi dalam perhelatan demokrasi langsung.

b. Pertimbangan Hakim MK

Berdasarkan rangkaian proses persidangan yang digelar MK dalam perkara pengujian UU No. 32 Tahun 2004, khususnya Pasal 69 ayat (1) terhadap UUD 1945, para pemohon berupaya menguatkan dalil-dalil permohonannya dengan mengajukan sejumlah bukti. Setidaknya ada sekitar 10 bukti penting yang diajukan oleh pemohon dalam perkara tersebut.

Kemudian dalam mengadili perkara pengujian UU No. 32 Tahun 2004, khususnya Pasal 69 ayat (1) terhadap UUD 1945 majelis hakim MK mengemukakan sejumlah pertimbangan hukum. Setidaknya, MK menguraikan sebanyak 20 butir penting yang menjadi pertimbangannya dalam menangani perkara tersebut.

Dengan mendasarkan pada sejumlah alat bukti yang diajukan pemohon, maka kemudian majelis hakim MK menguraikan pendapatnya sebagai berikut:

1. Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, Mahkamah perlu mengutip Pasal 54 UU MK yang menyatakan, “*Mahkamah konstitusi dapat meminta keterangan dan/ atau risalah rapat yang berkenaan dengan permohonan yang sedang diperiksa kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, DPR, Dewan Perwakilan Daerah, dan/ atau Presiden*”. Oleh karena pasal tersebut mempergunakan kata “dapat”, maka Mahkamah tidak harus mendengar keterangan Majelis Permusyawaratan

Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan/atau Presiden dalam melakukan pengujian atas suatu undang-undang. Dengan kata lain, Mahkamah dapat meminta atau tidak meminta keterangan dan/ atau risalah rapat yang berkenaan dengan permohonan yang sedang diperiksa kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan/atau Presiden, tergantung pada urgensi dan relevansinya. Oleh karena permasalahan hukum dalam permohonan *a quo* sudah jelas, Mahkamah memandang tidak ada urgensi dan relevansinya untuk meminta keterangan dan/ atau risalah rapat dari Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan/atau Presiden, sehingga Mahkamah langsung mempertimbangkan dan kemudian memutus permohonan *a quo*;

2. Menimbang bahwa para pemohon pada pokoknya mendalilkan bahwa ketentuan Pasal 69 ayat (1) UU Pemda yang menyatakan, “*Untuk dapat menggunakan hak memilih, warga negara Republik Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih.*” yang dalam implementasinya mengharuskan warga negara terdaftar sebagai pemilih atau tercantum dalam daftar pemilih untuk dapat menggunakan haknya untuk memilih dalam suatu pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah justru menghilangkan hak konstitusional warga negara untuk memilih. Oleh karenanya, menurut para pemohon, Pasal 69 ayat (1) UU Pemda tersebut bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945;

3. Menimbang bahwa terhadap perkara *a quo*, Mahkamah perlu merujuk Putusan Nomor 011-017/PUU-I/2003 bertanggal 24 Februari 2004, yang pada halaman 35 menyatakan, “... bahwa hak konstitusional warga negara untuk memilih dan dipilih (*right to vote and right to be candidate*) adalah hak yang dijamin oleh konstitusi, undang-undang maupun konvensi internasional, maka pembatasan penyimpangan, peniadaan dan penghapusan akan hak dimaksud merupakan pelanggaran terhadap hak asasi dari warga negara”;
4. Menimbang bahwa meskipun Pasal 69 ayat (1) UU Pemda yang dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya dalam perkara *a quo* adalah berbeda dengan ketentuan yang dimohonkan pengujian dalam Perkara Nomor 102/PUUVII/ 2009 tentang Permohonan Pengujian Pasal 28 dan Pasal 111 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, akan tetapi secara substansi kedua ketentuan tersebut mengatur hal yang pada prinsipnya sama yaitu mengenai hak seseorang untuk memilih (*right to vote*), sehingga pertimbangan hukum Mahkamah dalam Putusan Nomor 102/PUUVII/ 2009 bertanggal 6 Juli 2009 tersebut mutatis mutandis berlaku pula dalam perkara *a quo*;
 - a. Warga Negara Indonesia yang belum terdaftar dalam DPT dapat menggunakan hak pilihnya dengan menunjukkan Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang masih berlaku atau Paspor yang masih berlaku bagi Warga Negara Indonesia yang berada di luar negeri;
 - b. Bagi Warga Negara Indonesia yang menggunakan KTP harus dilengkapi dengan Kartu Keluarga (KK) atau nama sejenisnya;
 - c. Penggunaan hak pilih bagi Warga Negara Indonesia yang menggunakan KTP yang
5. Menimbang bahwa dalam konteks Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2009, serta mengingat urgensi perkara tersebut yang saat itu telah mendekati pelaksanaan pemungutan suara, Mahkamah, dalam pertimbangan hukum Putusan Nomor 102/PUU-VII/2009 *a quo*, pada paragraf [3.20] dan paragraf [3.23], telah menegaskan bahwa, “... ketentuan yang mengharuskan seorang warga negara terdaftar sebagai pemilih dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) lebih merupakan prosedur administratif dan tidak boleh menegasikan hal-hal yang bersifat substansial yaitu hak warga negara untuk memilih (*right to vote*) dalam pemilihan umum. Oleh karena itu, Mahkamah berpendapat diperlukan adanya solusi untuk melengkapi DPT yang sudah ada sehingga penggunaan hak pilih warga negara tidak terhalangi; ... sebelum memberikan putusan tentang konstitusionalitas pasal-pasal yang dimohonkan pengujian, agar di satu pihak tidak menimbulkan kerugian hak konstitusional warga negara dan di lain pihak tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, Mahkamah perlu memerintahkan Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk mengatur lebih lanjut teknis pelaksanaan penggunaan hak pilih bagi Warga Negara Indonesia yang tidak terdaftar dalam DPT dengan pedoman sebagai berikut:

masih berlaku hanya dapat digunakan di Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang berada di RT/RW atau nama sejenisnya sesuai dengan alamat yang tertera di dalam KTP-nya. Khusus untuk yang menggunakan paspor di Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN) harus mendapat persetujuan dan penunjukan tempat pemberian suara dari PPLN setempat;

- d. Bagi Warga Negara Indonesia sebagaimana disebutkan dalam angka 3 di atas, sebelum menggunakan hak pilihnya, terlebih dahulu mendaftarkan diri pada KPPS setempat;
 - e. Bagi Warga Negara Indonesia yang akan menggunakan hak pilihnya dengan KTP atau Paspor dilakukan pada 1 (satu) jam sebelum selesainya pemungutan suara di TPS atau TPS LN setempat.”
6. Menimbang bahwa dalam konteks pemilukada, tidak validnya data DPT merupakan salah satu persoalan yang muncul di hampir semua perkara perselisihan hasil pemilukada yang diadili di Mahkamah, bahkan persoalan tersebut juga melebar pada tidak validnya data DPS, data Daftar Pemilih Sementara Hasil Perbaikan (DPSHP), DPSHP Akhir, hingga data Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4), yang meskipun pada sebagian besar perkara pemilukada tidak dapat dibuktikan secara materiil bahwa hal tersebut memberi pengaruh signifikan terhadap hasil perolehan suara masing-masing pasangan calon, namun tidak dipungkiri bahwa pada kenyataannya persoalan tidak validnya data DPT, DPS, maupun DP4 tersebut tetap ada, setidaknya-tidaknya di wilayah-wilayah yang menjadi objek sengketa perselisihan hasil

pemilukada yang diadili di Mahkamah. Dalam banyak putusan perkara pemilukada pula, Mahkamah telah berulang kali menyatakan bahwa persoalan DPT bukanlah persoalan yang berdiri sendiri, melainkan terkait dengan persoalan pengelolaan data kependudukan yang masih belum selesai. Kesalahan yang terjadi dalam penyusunan DPT, terutama terkait NIK, adalah karena kekurangsempurnaan pencatatan dalam sistem informasi administrasi kependudukan yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi;

7. Menimbang bahwa dalam rangka melindungi dan menjamin terlaksananya hak warga negara untuk memilih dalam pemungutan suara pemilukada, Komisi Pemilihan Umum telah menetapkan ketentuan sebagaimana tercantum dalam Pasal 17A Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 72 Tahun 2009 tentang Pedoman Tata Cara Pelaksanaan Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Tempat Pemungutan Suara, bahwa:
 - a. Pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT tetapi namanya tercantum dalam data pemilih/DPS dapat memberikan suaranya di TPS.
 - b. Apabila nama pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam data pemilih/DPS, Ketua KPPS berdasarkan keterangan Ketua PPS memberikan surat pemberitahuan (Model C6 – KWK.KPU).
8. Bahwa dalam perkembangannya, baik dengan merujuk pada Putusan Nomor

011-017/PUU-I/2003 bertanggal 24 Februari 2004 maupun Putusan Nomor 102/PUU-VII/2009 bertanggal 6 Juli 2009, Mahkamah, dalam putusan-putusan perkara perselisihan hasil pemilukada pada pokoknya membenarkan praktik-praktik yang dilakukan oleh KPU di daerah yang ditujukan untuk mengakomodasi sebanyak-banyaknya penduduk setempat yang telah memenuhi ketentuan untuk menjadi pemilih dalam pemungutan suara pemilukada. Adapun beberapa contoh putusan Mahkamah tersebut, antara lain: (1) Putusan Nomor 28/PHPU.D-VIII/2010 tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Gresik, Provinsi Jawa Timur, Tahun 2010, bertanggal 10 Agustus 2010, pada pokoknya telah menyatakan bahwa warga negara yang belum terdaftar dalam DPT dapat menggunakan hak pilihnya dengan menunjukkan KTP atau paspor yang masih berlaku, sehingga seandainya pun tidak dilakukan penambahan DPT, warga masih dapat menggunakan hak pilihnya dengan menunjukkan identitas yang masih berlaku yakni KTP atau paspor; (2) Putusan Nomor 209-210/PHPU.D-VIII/2010 tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Tangerang Selatan Tahun 2010, bertanggal 10 Desember 2010, pada pokoknya membenarkan tindakan termohon (KPU Kota Tangerang Selatan) yang telah berupaya mencegah hilangnya hak konstitusional warga untuk memilih dengan mengeluarkan surat edaran yang membolehkan penggunaan KTP bagi para pemilih yang tidak mendapatkan undangan dan kartu pemilih; (3) Putusan Nomor 77/

PHPU.D-X/2012 tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Brebes, Provinsi Jawa Tengah, Tahun 2012, bertanggal 7 November 2012, pada pokoknya menyatakan bahwa tindakan yang dilakukan oleh termohon (KPU Kabupaten Brebes) dalam rangka menjamin dan melindungi hak warga negara untuk memilih (*right to vote*) yaitu dengan mengakomodasi calon pemilih yang tidak hanya terdaftar dalam DPT, namun juga terdaftar di DP4, DPS, dan DPSHP, adalah sudah tepat;

9. Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 5 ayat (1) dan Penjelasan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5076), hakim, termasuk hakim konstitusi, diwajibkan menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat dengan maksud agar putusan hakim konstitusi sesuai dengan hukum dan rasa keadilan masyarakat;
10. Menimbang bahwa dalam rangka menjamin hak konstitusional warga negara untuk memilih (*right to vote*) khususnya dalam pemilukada dan untuk memberikan kepastian hukum yang adil serta memperoleh kemanfaatan seoptimal mungkin dalam penyelenggaraan pemilukada baik bagi pasangan calon peserta pemilukada, penyelenggara pemilukada, maupun warga masyarakat yang akan memberikan hak pilihnya baik yang tercantum datanya dalam DPT, DPS, DPSHP, DPSHP Akhir, dan DP4 maupun yang tidak tercantum dalam data-

data tersebut namun memiliki KTP yang asli dan masih berlaku, Mahkamah perlu memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum untuk mengatur lebih lanjut teknis pelaksanaan penggunaan hak pilih bagi warga negara Indonesia baik yang terdaftar maupun tidak terdaftar dalam DPT, DPS, DPSHP, DPSHP Akhir, dan DP4 dengan pedoman sebagaimana tercantum dalam amar putusan ini;

11. Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan hukum di atas dalam kaitan satu sama lain, menurut Mahkamah, permohonan para pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian.

Didasarkan atas sejumlah pertimbangan dan pendapat itulah, maka kemudian majelis hakim MK memutuskan untuk mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian, khususnya terkait dengan ketentuan Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Mahkamah berkesimpulan bahwa ketentuan tersebut bertentangan dengan ketentuan dalam UUD 1945 dan berpotensi merugikan warga negara dalam memberikan hak pilihnya.

Bila kemudian dianalisis lebih dalam, maka apa yang menjadi pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi sebagaimana diuraikan di atas cukup selaras dengan upaya bangsa Indonesia dalam mewujudkan negara demokrasi yang sesungguhnya. Karena bagaimanapun harus diakui bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung memiliki sejumlah aspek pendukung yang cukup kuat. *Pertama*, melalui pemilihan kepala daerah secara langsung, maka peran serta rakyat dalam proses demokrasi akan dapat direalisasikan secara langsung. Rakyat akan langsung menentukan pilihan terkait siapa sosok

pemimpin yang dinilai layak mengemban tampuk kekuasaan.

Kedua, pemilihan kepala daerah secara langsung memiliki aspek objektivitas yang lebih kuat. Ketika rakyat terlibat langsung dalam proses pemilihan, maka sisi objektivitas suatu proses demokrasi akan dapat lebih dipertanggungjawabkan, khususnya bila dibandingkan dengan sistem pemilihan lewat lembaga perwakilan yang sarat dengan nuansa kepentingan politik dan lebih cenderung subjektif.

Ketiga, proses pemilihan secara langsung akan berdampak pada proses pematangan demokrasi itu sendiri. Demokrasi suatu negara diyakini akan matang dan mapan ketika keterlibatan rakyat dalam proses demokrasi itu sendiri dilakukan secara langsung. Karena bagaimanapun, dalam alam demokrasi, rakyatlah yang memegang kunci sentral sebagaimana hakikat demokrasi itu sendiri, dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Selain itu, melalui proses pemilihan kepala daerah secara langsung, potensi terjadinya politik uang akan dapat diminimalisir, paling tidak untuk tahapan demokrasi di masa yang akan datang, yaitu setelah rakyat benar-benar matang dan teruji dengan proses demokrasi itu sendiri. Kalaupun fakta yang ada saat ini menunjukkan bahwa proses demokrasi langsung terkesan diwarnai dengan sejumlah kasus politik uang, seyogianya kondisi dimaksud dimaknai sebagai suatu kondisi dan situasi menuju proses pematangan demokrasi itu sendiri.

Keempat, proses pemilihan secara langsung memberikan ruang baru bagi rakyat untuk melakukan kontrol langsung atas kinerja pemerintah yang sedang berkuasa melalui *people power*. Kalau kemudian rakyat menganggap

bahwa pemerintah yang sedang berkuasa telah melanggar kepatutan yang melukai hati rakyat dan mengingkari “kontrak politik”, maka bukan tidak mungkin bahwa rakyat akan mencabut mandatnya melalui *people power* (At Thoriq, 2008: 131).

Atas dasar itu, maka putusan MK kali ini patut dimaknai sebagai suatu terobosan penting dalam rangka menjaga dan menegakkan hak konstitusional warga negara. Putusan dimaksud juga merupakan konsekuensi yuridis atas keberadaan bangsa Indonesia sebagai bangsa yang telah memilih sistem demokrasi, khususnya demokrasi langsung sebagai konsep bernegara yang patut direalisasikan saat ini. Sistem demokrasi yang kita anut sebagaimana digariskan dalam konstitusi bukanlah sebuah istilah yang hanya akan dipajang sebatas naskah di atas kertas semata, namun harus diwujudkan dengan baik. Jadi sesungguhnya tidak ada alasan untuk mengekang hak politik warga negara dengan dalih mengatur mekanisme demokrasi melalui sejumlah regulasi yang justru menjadi penghambat penyaluran aspirasi bagi pemilih.

Selain itu, alasan memilih konsep demokrasi dalam berbangsa dan bernegara bagi bangsa Indonesia bukanlah lahir dari konsep yang mengada-ada. Pemilihan konsep demokrasi bagi bangsa ini lahir dari pertimbangan bahwa tercatat begitu banyak negara yang berhasil membangun negerinya dengan konsep dan landasan serta sistem demokrasi. Sistem demokrasi juga dianggap lebih relevan dalam rangka membangun dan mewujudkan bangsa Indonesia yang lebih demokratis, berkeadilan, sejahtera dan makmur. Oleh sebab itu, upaya penguatan proses demokrasi perlu dilakukan dengan menghilangkan berbagai prosedur dan mekanisme yang terkesan justru menjadi penghalang bagi masyarakat luas untuk

berpartisipasi secara utuh dalam setiap proses demokrasi, baik demokrasi tingkat nasional maupun lokal.

Sebagaimana dikemukakan Soehino (2010: 139-140) bahwa secara hakiki dan mendasar, sistem demokrasi merupakan sistem pengikutsertaan rakyat dalam hal pengambilan keputusan. Sedangkan implementasi sistem demokrasi itu sendiri adalah pemilihan umum. Dengan demikian, maka pelaksanaan demokrasi, khususnya demokrasi langsung harus benar-benar memberi ruang secara penuh bagi keterlibatan rakyat dalam rangka menentukan siapa yang layak menjadi pemimpinnya. Hal ini perlu dipertegas demi masa depan dan peningkatan kualitas demokrasi itu sendiri.

2. Kontribusi Putusan Hakim Guna Menjamin dan Melindungi Hak Warga Negara untuk Memilih (*Right to Vote*) dalam Proses Demokrasi Langsung sebagai Hak Konstitusional Warga Negara

Putusan MK terkait dengan pengujian UU No. 32 Tahun 2004 terhadap UUD 1945 tentu patut diapresiasi sebagai bagian dari upaya memaksimalkan pelaksanaan pemilu dan pemilihan kepala daerah yang lebih demokratis. Putusan ini juga jelas akan berkontribusi besar dalam rangka memaksimalkan peran serta seluruh warga negara yang mempunyai hak pilih untuk memberikan hak pilihnya tanpa hambatan regulasi seperti yang terjadi selama ini.

Sebagaimana dianut dalam prinsip demokrasi substansial bahwa kesetaraan bagi seluruh warga negara dalam melakukan aktivitas politiknya, termasuk dalam memberikan pilihan dalam pelaksanaan pemilu adalah merupakan suatu keharusan (Pahlevi et.al., 2008: 43). Oleh

sebab itu, maka semestinya semua warga negara harus diperlakukan setara dalam merealisasikan hak politiknya seperti hak memilih dalam pelaksanaan demokrasi.

Sebenarnya, bila ditelisik lebih jauh bahwa tingginya angka golongan putih (golput) dalam proses demokrasi langsung tidak terlepas dari adanya regulasi yang membatasi kebebasan warga negara dalam memberikan hak pilihnya. Tentu harus diakui bahwa tidak semua pihak yang tidak menjatuhkan hak pilihnya dilatarbelakangi faktor ketidakterdaftar dalam DPT. Ada banyak warga yang memang sungguh-sungguh tidak bersedia mendatangi TPS. Faktor kejenuhan publik terhadap proses demokrasi, maraknya pejabat publik yang terjerat masalah hukum, tidak kunjung membaiknya sisi kehidupan rakyat adalah merupakan sederet alasan klasik yang kerap mengemuka.

Persoalan inipun pada akhirnya berakumulasi dalam satu kesatuan dengan persoalan ketidakterdaftar sejumlah warga dalam DPT. Urusan DPT sesungguhnya bukanlah urusan pemilih. Penetapan DPT merupakan bagian dari kewenangan penyelenggara pemilu. Oleh sebab itu, sebenarnya tidak terbuka ruang untuk menyalahkan pemilih melalui pembatasan pemberian hak suara hanya karena persoalan DPT. Hal itu sama saja bahwa yang melakukan kesalahan adalah penyelenggara pemilu, namun yang menanggung akibatnya justru pemilih itu sendiri. Situasi ini kian diperparah dengan kinerja penyelenggara pemilu di sejumlah perhelatan demokrasi, khususnya di tingkat lokal yang jauh dari sikap profesional. DPT yang ada tidak jarang justru sangat amburadul dan tidak valid.

Sebagai konsekuensinya, maka angka golputpun menjadi sangat tinggi. Maka tidak

heran bila kemudian dalam sejumlah pemilihan kepala daerah, khususnya yang baru-baru ini dihelat di sejumlah daerah, persentase golput berada dalam kisaran yang kian memprihatinkan. Bahkan untuk Pemilukada Gubernur dan Wakil Gubernur Sumatera Utara yang dihelat pada 7 Maret lalu, angka golput lebih dari 50 persen (Harian Analisa, Edisi Jumat, 15 Maret 2013). Kalau seumpama golput dipersandingkan sebagai salah satu peserta perhelatan demokrasi, maka kemungkinan besar golongan ini akan selalu menjadi pemenang.

Guna menjamin sepenuhnya keleluasaan para pemilih dalam memberikan hak politiknya, maka MK telah membuka ruang kebebasan melalui penegasan bahwa jika pemilih tidak terdaftar dan berkemauan memberikan hak politiknya, yang bersangkutan dapat mendatangi TPS dengan hanya menunjukkan KTP dan KK yang masih berlaku. Ketentuan ini disyaratkan berlaku sesuai dengan tempat tinggal pemilih yang bersangkutan. Keterbukaan ruang kebebasan pemilih dalam memberikan hak politiknya dengan hanya bermodalkan KTP ditegaskan lewat putusan MK Nomor 85/PUU-X/2012 perihal perkara *judicial review* atas Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Lewat putusan itu, MK menyatakan bahwa Pasal 69 ayat (1) UU dimaksud adalah konstitusional sepanjang mencakup warga negara Indonesia yang tidak terdaftar dalam DPT, DPS, DPSHP, DPSHP Akhir dan DP4 yang menunjukkan KTP dan KK. Tidak hanya itu, guna memudahkan teknis pelaksanaan putusan dimaksud, MK juga menguraikan sejumlah pedoman penggunaan KTP dan KK pada saat pemilihan. *Pertama*, pemilih yang

bersangkutan harus menunjukkan KTP dan KK atau nama sejenisnya yang masih berlaku. *Kedua*, penggunaan hak pilih tersebut dapat dilakukan di TPS yang berada dalam wilayah RT/RW atau nama sejenisnya sesuai dengan alamat yang tertera dalam KTP. *Ketiga*, pengguna hak pilih harus terlebih dahulu mendaftarkan diri ke KPPS setempat sebelum menggunakan hak pilihnya. *Keempat*, pemberian suara dilakukan dalam waktu 1 jam sebelum selesainya pemungutan suara di TPS.

Kasus semacam ini sebenarnya bukan merupakan kasus pertama yang pernah mencuat ke permukaan. Sebelumnya, MK lewat dua putusan terdahulu dengan nomor 011-017/PUU-I/2003 dan nomor 102/PUU-VII/2008 juga pernah menegaskan bahwa hak konstitusional warga negara untuk memilih dan dipilih (*right to vote and right to be candidate*) adalah merupakan hak yang dijamin sepenuhnya oleh konstitusi. Dengan dalil putusan yang demikian, maka segala bentuk pembatasan, pengurangan, apalagi kalau sampai mengarah pada peniadaan dan penghapusan hak dimaksud dapat dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap hak asasi warga negara.

Sekalipun pada dasarnya perkara semacam ini hanya mencuat dari sekelompok kecil lapisan masyarakat yang merasa dirugikan hak politiknya dan kemungkinan besar tidak bermakna signifikan dalam menggeser peta kemenangan salah satu kandidat dalam perhelatan demokrasi, namun upaya perluasan kesempatan bagi seluruh warga yang hendak memberikan hak pilihnya patut dimaknai sebagai langkah positif membangun demokrasi yang lebih berkualitas. Rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi jangan sampai hanya sebatas wacana semata. Berbagai regulasi yang ada terkait proses demokrasi, semestinya diperuntukkan dalam rangka meningkatkan

partisipasi masyarakat luas, bahkan memotivasi setiap pemilih untuk memberikan hak politiknya.

Oleh sebab itulah, maka putusan MK kali ini cukup memiliki kontribusi signifikan dalam rangka membuka ruang kebebasan bagi masyarakat luas guna menyalurkan hak politiknya dalam setiap perhelatan demokrasi di Tanah Air. Putusan ini juga sekaligus mengakhiri dalih pembenar terhadap sejumlah alasan yang sering diajukan publik ke permukaan terkait “keengganan”-nya untuk mendatangi TPS dan memberikan hak pilihnya. Artinya bahwa tidak ditemukan lagi ruang pembenar bagi publik untuk mengklaim bahwa ruang kebebasan demokrasi terbentur dalam sejumlah regulasi prosedural. Sebab fakta terkini pasca putusan Mahkamah Konstitusi kali ini cukup menunjukkan bagaimana sejumlah prosedur penghambat pemberian hak pilih telah dipangkas sedemikian rupa demi upaya lebih mendemokratiskan demokrasi di Tanah Air. Dengan demikian, maka menjadi harapan seluruh elemen bangsa bahwa pasca putusan MK kali ini, proses berdemokrasi di Tanah Air dapat lebih bergairah serta lebih optimal dalam rangka melahirkan pemimpin yang didasarkan pada kehendak mayoritas rakyat.

Kini yang menjadi persoalan kemudian adalah sejauhmana kemudian pemerintah mampu mewadahi seluruh lapisan masyarakat guna mendapatkan KTP dan KK. Pasalnya selama ini, tidak jarang ditemukan warga yang sama sekali tidak memiliki KTP dan KK. Persoalan rumitnya birokrasi dan panjangnya liku-liku administrasi pemerintahan selalu menjadi biang permasalahan yang tak kunjung berkesudahan. Padahal, persoalan KTP adalah persoalan hak sebagai warga negara. Ketika kebebasan demokrasi langsung sudah diperluas dengan kemudahan

syarat memilih, maka semestinya tidak ada lagi ruang pembatas bagi warga untuk memberikan hak pilihnya. Jangan sampai kemudian proses pemberian hak pilih dengan menunjukkan KTP dan KK justru tidak berjalan maksimal hanya karena persoalan birokrasi pemerintahan yang tidak kunjung mampu untuk memfasilitasi warganya dengan identitas kependudukan bernama KTP dan KK.

IV. SIMPULAN

Adapun hal-hal yang dapat disimpulkan dalam penelitian ini adalah *pertama*, bahwa majelis hakim MK telah memberikan pertimbangan yang tepat dalam rangka melakukan pengujian Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD 1945. Ketentuan tersebut jelas bertentangan dengan UUD 1945 karena membatasi pemberian hak pilih warga negara dalam proses demokrasi, baik di tingkat lokal maupun nasional. Ketentuan dimaksud juga berpotensi menurunkan kualitas demokrasi langsung yang sedang dibangun bangsa Indonesia.

Kedua, putusan majelis hakim Mahkamah Konstitusi dalam perkara tersebut akan berkontribusi besar dalam rangka membangun demokrasi yang lebih berkualitas. Putusan tersebut dengan sendirinya akan mengurangi angka golongan putih dalam setiap perhelatan demokrasi. Agar kemudian putusan MK kali ini dapat berjalan lebih maksimal, maka seyogianya pemerintah melakukan pembenahan birokrasi, khususnya dalam bidang pelayanan administrasi kependudukan seperti KTP dan KK. Dengan demikian, maka proses demokrasi langsung di masa yang akan datang dapat berjalan lebih maksimal dan lebih berkualitas.

DAFTAR PUSTAKA

- Fuady, Munir. 2009. *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*. Bandung: Refika Aditama.
- Harian Analisa*. Edisi Jumat, 2013, 15 Maret. (Tajuk Rencana: Meminimalisir Golput dalam Pemilu). Akses, 18 Maret 2013. < <http://www.analisadaily.net/news/2013/1438/meminimalisir-golput-dalam-pemilu/>>.
- At Thoriq, Anthon Kusrinantio. 2008. Demokrasi dan Efektifitas Pemerintahan. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Edisi 28 Tahun 2008.
- Cornelis, Lay, et.al. 2003. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerja sama dengan Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Gadjah Mada.
- Librayanto, Romi. 2008. *Trias Politika dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Makassar: PuKAP Indonesia.
- Marijan, Kacung. 2006. *Demokratisasi di Daerah: Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*. Surabaya: Pustaka Eureka dan PusDeHAM.
- Mahfud MD, Moh. 2007. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Pustaka LP3S.
- MPR RI. 2012. *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Cetakan Kesebelas. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

- Pahlevi, Indra, et.al. 2008. *Pemilu 2009 dan Konsolidasi Demokrasi*. Jakarta: P3DI Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Prihatmoko, Joko J. 2008. *Mendemokratiskan Pemilu: Dari Sistem Sampai Elemen Teknis*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan LP3M Universitas Wahid Hasyim Semarang.
- Sabarno. Hari. 2008. *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*. Cetakan Kedua. Jakarta: Sinar Grafika.
- Siallagan, Haposan dan Janpatar Simamora. 2011. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Medan: UD. Sabar.
- Soehino. 2010. *Politik Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: BPFE-UGM.
- Soempono, Femi Adi. 2009, *Pemimpin dengan Tahta Rakyat*. Yogyakarta: Galangpress.
- _____. 2009. *Indonesia Memilih*. Yogyakarta: Galangpress.
- Winarno, Budi. 2008. *Sistem Politik Indonesia Era Reformasi*. Cetakan Kedua. Yogyakarta: MedPress.