



SALINAN

**PUTUSAN**  
**Nomor 139/PUU-XXII/2024**

**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA**  
**MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

1. Nama : **M. Taufik Hidayat, S.Pd.**  
Pekerjaan : Seniman  
Alamat : Bulak Rukem Timur 2/70, Surabaya  
Selanjutnya disebut sebagai -----**Pemohon I;**
2. Nama : **Doni Istyanto Hari Mahdi**  
Pekerjaan : Konsultan  
Alamat : Palem Timur Blok CC-39 No. 18, Pondok Pekayon Indah  
Bekasi  
Selanjutnya disebut sebagai -----**Pemohon II;**

Berdasarkan Surat Kuasa Khusus Nomor: 015/SK/EDR-LF/IX/2024 bertanggal 10 September 2024 memberi kuasa kepada advokat/penasehat hukum, yakni Edward Dewaruci, S.H.,M.H.,C.L.A dan Andika Simamora, S.H., baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama, yang dalam hal ini dibantu oleh advokat magang, bernama Aldi Indra Setiawan, S.H.,M.Kn., yang tergabung pada kantor hukum “Edward Dewaruci Advocate Counsellor at Law”, yang beralamat di Gedung Medan Pemuda Building, lantai 7, Suite 702, Jalan Pemuda No. 27-31, Surabaya, yang mewakili/mendampingi/bertindak untuk dan atas nama Pemberi Kuasa;  
Selanjutnya disebut sebagai-----**para Pemohon;**

- [1.2] Membaca permohonan para Pemohon;  
Mendengar keterangan para Pemohon;  
Memeriksa bukti-bukti para Pemohon;

## 2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 12 September 2024 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 13 September 2024 berdasarkan Akta Pengajuan Permohonan Pemohon Nomor 131/PUU/PAN.MK/AP3/09/2024 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi Elektronik (e-BRPK) pada tanggal 1 Oktober 2024 dengan Nomor 139/PUU-XXII/2024, yang telah diperbaiki dan diterima Mahkamah pada 22 Oktober 2024, pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

### **KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DAN KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON**

<b>I</b> <b>KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI</b>
---

1. Bahwa Pasal 24 UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan;
2. Bahwa Pasal 24 C ayat (1) UUD NRI 1945 *juncto* Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (**UU MK**), sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (MK), menyatakan salah satu kewenangan MK adalah melakukan pengujian undang-undang (*Judicial Review*).

Pasal 24 C ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi :

*“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.*

Pasal 29 ayat (1) huruf a. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang berbunyi:

*“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:*

- a. *Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*

Pasal 10 ayat (1) huruf (a) UUMK yang berbunyi :

*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:*

- a. *Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang-undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,...;*

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang;

3. Bahwa Para Pemohon dalam perkara *a quo* memohon agar Mahkamah Konstitusi (**MK**) melakukan *Judicial Review* terhadap Pasal 54D ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana dimuat dalam Lembaran Negara Tahun 2016 Nomor 130 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 5898 (**vide Bukti P-1**) manakala dalam penerapannya adalah:
  - (1) KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota menetapkan pasangan calon terpilih pada Pemilihan 1 (satu) pasangan calon sebagaimana dimaksud dalam

Pasal 54C, jika mendapatkan suara **lebih dari 50% (lima puluh persen) dari suara sah**.

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

terhadap :

**Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945**

*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*

**Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945**

*Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis*

**Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945**

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

4. Bahwa, dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, mengatur bahwa secara hierarkis kedudukan UUD NRI 1945 lebih tinggi dari undang-undang, oleh karenanya setiap ketentuan undang-undang tidak boleh bertentangan dengan UUD NRI 1945. Jika terdapat ketentuan dalam undang-undang yang bertentangan dengan UUD NRI 1945, maka ketentuan tersebut dapat dimohonkan untuk diuji mekanisme pengujian Undang-undang;
5. Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, MK berwenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus Permohonan Pengujian Undang-Undang yang diajukan Para Pemohon ini;

**II**

**KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON**

6. Bahwa Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-

Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (MK) berbunyi:

*Pemohon adalah pihak yang menganggap **hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya** dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:*

- a. *Perorangan warga negara Indonesia.*
- b. *Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.*
- c. *Badan hukum publik atau privat. atau*
- d. *Lembaga negara.*

Selanjutnya Penjelasan Pasal 51 ayat (1) menyatakan:

*Yang dimaksud dengan “Hak Konstitusional” adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*

Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK tidak mengatur mengenai kewenangan konstitusional, namun dengan menganalogikannya dengan definisi hak konstitusional maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan kewenangan konstitusional adalah kewenangan yang diatur dalam UUD NRI 1945.

7. Bahwa berdasarkan ketentuan tersebut diatas, maka terdapat dua syarat yang harus dipenuhi untuk menguji apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam perkara pengujian Undang-Undang. **Syarat pertama** adalah kualifikasi untuk bertindak sebagai Pemohon sebagaimana diuraikan dalam Pasal 51 ayat (1) UUMK, dan **syarat kedua** adalah hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon tersebut dirugikan dengan berlakunya suatu Undang-Undang.

Untuk selanjutnya pembahasan secara terperinci mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) dari Para Pemohon akan diuraikan pada bagian di bawah ini.

8. Bahwa berdasarkan Pasal 54D ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1

Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana dimuat dalam Lembaran Negara Tahun 2016 Nomor 130 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 5898 disebutkan, sebagai berikut:

**Pasal 54D Ayat (1) yang menyebutkan :**

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

**Pasal 54D Ayat (2) yang menyebutkan :**

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

9. Bahwa Para Pemohon adalah warga negara yang dalam kedudukannya telah sah dan berdasarkan hukum mewakili dirinya sendiri selaku penduduk yang berdomisili di wilayah Republik Indonesia dan selaku pemilih sah terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap/DPT (**Vide: Bukti P-2 dan P-3**);
10. Bahwa Pemohon I dalam pengalamannya sudah pernah pada tahun 2020 mencoba mendaftarkan diri sebagai calon kepala daerah di Surabaya melalui jalur perseorangan, dengan mengumpulkan dukungan sekitar 80 ribu warga namun belum berhasil menjadi peserta. Sedangkan Pemohon II adalah konsultan bisnis dan manajemen berkepentingan dalam stabilitas ekonomi yang masih tergantung dinamika politik nasional maupun lokal beberapa kali sudah sering mengajukan diri sebagai pemohon uji materi di Mahkamah Konstitusi;
11. Bahwa pemilihan kepala daerah adalah sebuah proses politik seleksi kepemimpinan disuatu daerah di wilayah Indonesia dengan tetap menjaga kerangka kedaulatan rakyat melalui proses pemilihan yang demokratis, jujur

dan adil sebagaimana amanat konstitusi dengan Partai Politik sebagai institusi pelaku utamanya;

12. Bahwa menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 UU Parpol maka yang disebut Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
13. Bahwa dengan keberadaan Partai Politik sebagai badan hukum maka tentang syarat hak dan/atau kewenangan konstitusional Para Pemohon tersebut dirugikan dengan berlakunya suatu Undang-Undang akan dijelaskan kemudian;
14. Bahwa UU Parpol telah memberikan amanat kepada seluruh Partai Politik yang keberadaannya diakui di wilayah Republik Indonesia sebagaimana telah diatur dalam pasal 11 yang menyatakan sebagai berikut:
  - (1) Partai Politik berfungsi sebagai sarana:
    - a. pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
    - b. penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat;
    - c. penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
    - d. partisipasi politik warga negara Indonesia; dan
    - e. rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.
  - (2) Fungsi Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diwujudkan secara konstitusional.

15. Bahwa guna menjalankan fungsi sebagaimana tersebut diatas, khususnya partisipasi politik dan rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokratis, maka menjadi Hak Konstitusional warga negara bersama Partai Politik untuk ikut serta dalam Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota diseluruh wilayah Indonesia;
16. Bahwa dalam pelaksanaannya proses Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota diatur terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana dimuat dalam Lembaran Negara Tahun 2016 Nomor 130 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 5898;
17. Bahwa kemunculan pasangan calon tunggal dalam PILKADA diawali adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 tanggal 29 September 2015 dimana sejatinya Mahkamah Konstitusi sudah jelas dalam pertimbangannya:

***“Oleh karena itu, berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, menurut Mahkamah, adalah bertentangan dengan semangat UUD 1945 jika Pemilihan Kepala Daerah tidak dilaksanakan dan ditunda sampai pemilihan berikutnya sebab hal itu merugikan hak konstitusional warga negara, dalam hal ini hak untuk dipilih dan memilih, hanya karena tak terpenuhinya syarat paling sedikit adanya dua pasangan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah meskipun sudah diusahakan dengan sungguh-sungguh. Dengan kata lain, demi menjamin terpenuhinya hak konstitusional warga negara, pemilihan Kepala Daerah harus tetap dilaksanakan meskipun hanya terdapat satu pasangan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah walaupun sebelumnya telah diusahakan dengan sungguh-sungguh untuk mendapatkan paling sedikit dua pasangan calon.*”**



*Namun, dalam hubungan ini, Mahkamah tidak sependapat dengan pandangan Pemohon yang meminta Mahkamah untuk memaknai bahwa frasa “setidaknya dua pasangan calon” atau “paling sedikit dua pasangan calon” yang terdapat dalam seluruh pasal yang dimohonkan pengujian dapat diterima dalam bentuk atau pengertian: Pasangan Calon Tunggal dengan Pasangan Calon Kotak Kosong yang ditampilkan pada Kertas Suara (vide Permohonan halaman 20). Sebab, pertama, Pemilihan Kepala Daerah yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon haruslah ditempatkan sebagai upaya terakhir, semata-mata demi memenuhi hak konstitusional warga negara, setelah sebelumnya diusahakan dengan sungguh-sungguh untuk menemukan paling sedikit dua pasangan calon; kedua, Pemilihan Kepala Daerah yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon, manifestasi kontestasinya lebih tepat apabila dipadankan dengan plebisit yang meminta rakyat (pemilih) untuk menentukan pilihannya apakah “Setuju” atau “Tidak Setuju” dengan pasangan calon tersebut, bukan dengan Pasangan Calon Kotak Kosong, sebagaimana dikonstruksikan oleh Pemohon. Apabila ternyata suara rakyat lebih banyak memilih “Setuju” maka pasangan calon dimaksud ditetapkan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih. Sebaliknya, apabila ternyata suara rakyat lebih banyak memilih “Tidak Setuju” maka dalam keadaan demikian pemilihan ditunda sampai Pemilihan Kepala Daerah serentak berikutnya. Penundaan demikian tidaklah bertentangan dengan konstitusi sebab pada dasarnya rakyatlah yang telah memutuskan penundaan itu melalui pemberian suara “Tidak Setuju” tersebut.”*

18. Bahwa dalam Disenting Opinion Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 tanggal 29 September 2015 pertimbangannya Hakim MK Patrialis Akbar menyatakan:

*“Apabila calon tunggal dibenarkan dalam Pilkada, maka bisa jadi suatu saat akan terjadi penyelundupan hukum. Hal tersebut dikuatirkan akan melahirkan liberalisasi yang dilakukan oleh para pemilik modal untuk ‘membeli’ partai politik untuk hanya*

*mencalonkan 1 (satu) pasangan saja sehingga kesempatan untuk menang bagi calon independen tipis. Agar adanya pasangan calon lain seyogyanya persyaratan calon independen lebih dipermudah.*

*Walaupun sesungguhnya keberadaan calon tunggal juga tidak tertutup kemungkinan disebabkan oleh petahana (incumbent) yang sulit dikalahkan oleh pasangan calon baru, namun inilah saatnya untuk masuk pada proses pendidikan politik bagi partai politik yang mempunyai peluang untuk mencalonkan pasangan calon lainnya secara lebih sungguh-sungguh sebab pencalonan kepala daerah merupakan bagian dari rekrutmen politik. Perkiraan bahwa petahana sulit untuk dikalahkan hanyalah sebatas asumsi dan selama ini belum ada contoh konkrit dalam pilkada dan tidak tertutup kemungkinan apabila calon kepala daerah baru yang diajukan partai politik atau calon independen untuk melawan petahana adalah diakui ketokohan oleh masyarakat, masih ada peluang mengalahkan petahana”.*

19. Bahwa ternyata dalam pelaksanaan PILKADA beberapa tahun ini telah terjadi pergeseran norma yang tidak sesuai dengan saat awal pasangan calon tunggal itu dimunculkan, karena secara teknis adanya perubahan **Keputusan KPU No 1549/PP.09.2-Kpt/01/KPU/XII/2019 tanggal 6 Desember 2019** tentang Desain Surat Suara, Desain Surat Suara Dengan Satu Pasangan Calon, Dan Desain Alat Bantu Coblos (*template*) Bagi Pemilih Tuna Netra Pada Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2020 dimana desain surat suaranya menjadi peserta pemilihan kepala daerah pasangan calon tunggal itu melawan “kotak kosong”, hal itu sangatlah berbeda dengan Keputusan KPU No 182/Kpts/KPU/TAHUN 2015 tanggal 2 November 2015 tentang Desain Dan Spesifikasi Teknis Surat Suara Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon yang menunjukkan Kolom Pasangan Calon Tunggal dibawahnya tertulis kata Setuju/Tidak Setuju (Vide Bukti: P-4 dan P-5);
20. Bahwa saat ini secara umum di dalam ketentuan Pasal 54D ayat (1) dan ayat (2) UU PILKADA mengatur tentang prosedur dan tata cara **pengesahan**

**perolehan suara** bagi kemenangan "pasangan calon tunggal" yang melawan "Kotak Kosong" setelah pemungutan suara;

21. Bahwa ternyata dengan ketentuan Pasal 54D ayat (1) dan ayat (2) UU PILKADA ini menjadi celah hukum sehingga pelaksanaan PILKADA menjadi tidak demokratis sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 sebagaimana pernah dikhawatirkan oleh YM Hakim Konstitusi Patrialis Akbar dalam dissenting opinion Putusan Nomor 100/PUU-XIII/2015 tanggal 29 September 2015;
22. Bahwa Para Pemohon akan mengalami atau setidaknya berpotensi mengalami kerugian konstitusionalnya, jika ternyata pelaksanaan ketentuan Pasal 54D ayat (1) dan ayat (2) UU PILKADA juga digunakan **sebagai upaya melakukan penyelundupan hukum, yaitu secara sengaja hanya untuk meloloskan 1 (satu) pasangan calon saja dengan "memborong" dukungan partai**, karena tidak ada ketentuan hukum pengaturan maksimal berapa persentase dukungan yang diberikan kepada pasangan calon peserta PILKADA;
23. Bahwa Para Pemohon berpikiran Partai-Partai Politik yang berkewajiban menjalankan UU Parpol dan tidak boleh membiarkan Hak Konstitusional warga negara dihilangkan dengan adanya ketentuan UU PILKADA **sepanjang penerapannya digunakan sebagai alasan kesengajaan agar pemilihan hanya diikuti 1 (satu) Pasangan Calon** akibat dari praktek memborong dukungan tersebut dan menutup kemungkinan ada calon lainnya, termasuk calon perseorangan (karena sulitnya persyaratan dukungan);
24. Bahwa Para Pemohon merasa dirugikan hak konstitusionalnya apabila penyelenggaraan PILKADA yang biayanya berasal dari pembayaran uang pajak rakyat digunakan hanya untuk melestarikan kekuasaan calon petahana (*incumbent*) dengan cara memborong seluruh rekomendasi partai politik sehingga menjadi 1 (satu) pasangan calon saja, padahal setiap Parpol akan mendapatkan dana hibah pembinaan yang dimaksudkan agar tetap berperan sebagai institusi yang mencetak kader-kader pemimpin bangsa;

25. Bahwa berdasarkan hasil rekapitulasi perolehan suara Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD Tahun 2024 lalu yang diikuti 18 (delapan belas) Partai Politik ternyata ada 37 (empat puluh satu) Daerah yang PILKADAnya diikuti oleh 1 (satu) Pasangan Calon dan harus melawan “Kotak Kosong” serta terbukti sebagian besar calon itu adalah para petahana (*incumbent*) yang memiliki akses terhadap sumber daya kekuatan politik termasuk keuangan yang besar;
26. Bahwa dengan demikian wajar jika Para Pemohon sebagai Warga Negara Indonesia yang memiliki hak pilih tetap berharap dapat menyalurkan aspirasi politiknya melalui suatu pemilihan umum yang demokratis dan kompetitif sebagai sarana kedaulatan rakyat, dengan tidak hanya terbatas pada 1 (satu) pasangan calon saja apalagi jika ternyata proses pencalonannya akibat rekayasa partai-partai politik karena tidak menjalankan fungsi sebagaimana amanat UU Parpol;
27. Bahwa seharusnya dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024 tanggal 1 Agustus 2024 yang lalu membuat Partai-Partai berlomba-lomba untuk mengajukan kader-kadernya sebagai Calon Kepala Daerah, oleh karenanya perilaku Partai-Partai dan calon yang “memborong” surat rekomendasi pencalonan sehingga hanya ada 1(satu) pasangan calon hal itu nyata-nyata **telah merugikan hak-hak konstitusional Para Pemohon** sebagaimana dijamin Pasal 1 Ayat (2), Pasal 18 Ayat (4), dan Pasal 28D Ayat (1) UUD NRI 1945;
28. Bahwa dengan diberlakukannya Pasal 54D ayat (1) dan ayat (2) UU PILKADA dikarenakan Partai-Partai mengabaikan fungsinya dengan secara pragmatis bersama-sama mendukung hanya 1(satu) pasangan calon saja, **Para Pemohon merasa telah dirugikan atau setidaknya-tidaknya mengalami kerugian yang bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dan dipastikan akan terjadi, terhadap hak konstitusionalnya yang dijamin UUD NRI 1945;**
29. Bahwa ketentuan Pasal 54D ayat (1) UU PILKADA menggambarkan betapa mudahnya menjadi Kepala Daerah karena 1 (satu) Pasangan Calon akan melawan “Kotak Kosong” yang dalam perhitungannya mudah sekali

dikalahkan karena target kemenangannya hanya mengusahakan “**lebih dari 50% (lima puluh persen) suara sah**” sehingga pasangan calon itu tidak perlu bersusah payah mencari suara dari seluruh pemilih dari daftar pemilih tetap (DPT) karena apabila banyak pemilih yang tidak hadir di TPS akan sangat memudahkan kemenangannya;

30. Bahwa pasangan calon tunggal target kemenangannya hanya mengusahakan “**lebih dari 50% (lima puluh persen) suara sah**” terhadap hal itu dapat dibuktikan dengan diberikan ilustrasi sebagai berikut:
- Jika jumlah pemilih terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) suatu daerah sebanyak 2.000.000 (dua juta) maka pengertian kemenangannya yaitu lebih dari 50% (lima puluh persen) suara sah;
  - Sedangkan perhitungan Suara Sah itu terlihat dari berapa persen dari pemilih dalam DPT yang hadir memberikan suaranya, misalnya saja yang hadir hanya 50% maka hanya 1.000.000 (satu juta) pemilih;
  - Oleh karenanya, maka kemenangan pasangan calon tunggal hanya perlu lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) saja, yang artinya legitimasi dukungan hanya 25% (dua puluh lima persen) jumlah DPT;
31. Bahwa Para Pemohon beranggapan ketentuan yang demikian itu sangat bertentangan dengan nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat, karena harapan akan adanya pemimpin daerah yang lahir dari PILKADA yang jujur dan adil akan mendapatkan dukungan dan legitimasi dari rakyatnya tidak terpenuhi;
32. Bahwa terbukti trend strategi “memborong” rekomendasi Partai Politik semakin banyak dilakukan sejak dari tahun 2015 hanya ada **5 (lima) daerah**, kemudian tahun 2017 ada **9 (sembilan) daerah**, di tahun 2018 ada **18 (delapan belas) daerah**, naik lagi di tahun 2020 sebanyak **25 (dua puluh lima) daerah** dan perihal itu terbukti lagi di tahun 2024 ini, ada 37 (tiga puluh tujuh) daerah yang penyelenggaraan PILKADA hanya diikuti oleh 1 (satu) pasangan calon yaitu: **PILKADA Provinsi** 1. Papua Barat; Untuk **PILKADA; Kabupaten/Kota** adalah : **1. Aceh**: Aceh Utara, Aceh Tamiang **2. Sumatera Utara**: Asahan, Pakpak Barat, Serdang Berdagai, Labuhanbatu Utara, Nias Utara; **3. Sumatera Barat**: Dharmasraya **4. Jambi**: Batanghari **5. Sumatera Selatan**: Ogan Ilir, Empat

Lawang; **6. Bengkulu:** Bengkulu Utara; **7. Lampung:** Lampung Barat, Tulang Bawang Barat; **8. Kepulauan Bangka Belitung:** Bangka, Bangka Selatan, Kota Pangkal Pinang; **9. Kepulauan Riau:** Bintan; **10. Jawa Barat:** Ciamis; **11. Jawa Tengah:** Banyumas, Sukoharjo, Brebes; **12. Jawa Timur:** Trenggalek, Ngawi, Gresik, Kota Pasuruan, Kota Surabaya; **13. Kalimantan Barat:** Bengkayang; **14. Kalimantan Selatan:** Tanah Bumbu, Balangan; **15. Kalimantan Timur:** Kota Samarinda; **16. Kalimantan Utara:** Malinau, Kota Tarakan; **17. Sulawesi Selatan:** Maros; **18. Sulawesi Tenggara:** Muna Barat; **19. Sulawesi Barat:** Pasangkayu; (*Vide: Bukti P-6*);

33. Bahwa adanya “tantangan” kepada rakyat dengan kesengajaan memborong dukungan partai politik, sejatinya harus diikuti keyakinan pasangan calon tunggal itu akan didukung mayoritas masyarakatnya, sehingga beralasan menurut hukum agar pembuktian kemenangan pasangan calon tunggal untuk mendapatkan legitimasinya secara mayoritas perhitungannya tidak bisa hanya didasarkan suara sah dan tidak dapat direduksi hanya berdasarkan daftar pemilih yang hadir ke Tempat Pemungutan Suara (TPS) hal ini tidak sejalan dengan prinsip dalam berdemokrasi khususnya pemilihan langsung ini yaitu, panggilan bagi rakyat untuk bersatu dalam keputusan kolektif. Suara-suara yang terdengar dari bilik suara adalah langkah pertama menuju perubahan, sebuah janji kolektif untuk menciptakan pemerintahan yang mewakili nilai-nilai dan aspirasi masyarakat. Di sini, demokrasi menjadi lebih dari sekadar sistem politik, ini adalah prinsip hidup yang mengakui setiap warga sebagai pilar utama pembentukan kebijakan;
34. Bahwa oleh karena itu Para Pemohon meminta agar Hak Konstitusinya sebagai warga negara yang memiliki kedaulatan serta harus terlindungi dari jalannya proses PILKADA ini, memandang bahwa sikap SETUJU/TIDAK SETUJU itu merupakan Hak yang melekat dalam setiap individu rakyat Indonesia termasuk mereka yang hadir atau tidak hadir ke TPS. Oleh karena itu wajar jika tuntutan agar dalam PILKADA dengan pasangan calon tunggal perhitungan kemenangannya perolehan suara harus dihitung berdasarkan Daftar Pemilih Tetap (DPT) sebagaimana dijamin Pasal 1 Ayat (2), Pasal 18 Ayat (4), dan Pasal 28D Ayat (1) UUD NRI 1945;

35. Bahwa kerugian konstitusional Para Pemohon terhadap berlakunya Pasal 54D ayat (2) UU PILKADA sebagai rangkaian proses perhitungan kemenangan pasangan calon tunggal yang menegaskan aturan adanya kemudahan dari pragmatisme politik itu, yaitu bentuk keputusan penolakan terhadap pasangan calon tunggal sudah terjadi, namun dengan belum adanya sanksi politik bagi 1 (satu) pasangan calon tersebut jika ternyata kalah dari “kotak kosong” ternyata mereka masih boleh mencalonkan kembali pada pemilihan ulang pada PILKADA berikutnya, padahal sudah jelas sekali mereka tidak terpilih dan artinya mereka tidak dikehendaki rakyat sehingga untuk apa mereka mencalonkan lagi, rakyat berdaulat harus dihargai keputusannya demi kepastian hukum;
36. Bahwa Para Pemohon menilai proses PILKADA dengan pasangan calon tunggal yang semacam ini menyebabkan pemborosan anggaran negara/daerah yang seharusnya bisa digunakan untuk pembangunan demi mewujudkan kesejahteraan rakyat agar tidak dihambur-hamburkan dalam kegiatan politik yang hasilnya belum tentu sesuai dengan harapan masyarakat, oleh karenanya harus ada perbaikan atas norma tersebut demi menjaga hak konstitusi warga negara sebagaimana dijamin Pasal 1 Ayat (2), Pasal 18 Ayat (4), dan Pasal 28D Ayat (1) UUD NRI 1945;
37. Bahwa, dengan demikian, dari uraian di atas, Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) yang benar untuk bertindak sebagai Pemohon:

Dalam Permohonan Pengujian Undang-undang ini, sebagaimana diatur dalam Pasal 51 ayat (1) UUMK yang berbunyi: “*Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang*”.

## NORMA-NORMA YANG DIAJUKAN UNTUK DIUJI

### A. NORMA MATERIIL

**Pasal 54D Ayat (1) yang menyebutkan :**

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

**Pasal 54D Ayat (2) yang menyebutkan :**

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

## **B. NORMA UUD NRI NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

Norma-norma dalam UUD NRI 1945 yang menjadi penguji adalah:

a. **Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang berbunyi:**

*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*

b. **Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945**

*Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah*

*Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.*

c. **Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945**

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

### **ALASAN-ALASAN PEMOHON TERHADAP PERMOHONAN UJI MATERI**

38. Bahwa sebagaimana diatur dalam pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945 *“Kedaulatan berada di tangan Rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar”*
39. Bahwa dalam melaksanakan kedaulatan yang berada di tangan rakyat tersebut dalam rangka pelaksanaan Pemerintahan Daerah dengan ikut serta memilih Gubernur, Bupati dan Walikota, Undang-Undang Dasar 1945 telah mengaturnya dalam :

Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang berbunyi :



*“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.”*

40. Bahwa Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
41. Bahwa tata cara pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota telah diatur melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana dimuat dalam Lembaran Negara Tahun 2016 Nomor 130 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 5898;
42. Bahwa Para Pemohon beranggapan Partai-Partai Politik yang berkewajiban menjalankan UU Parpol tidak boleh membiarkan Hak Konstitusional Rakyat dihilangkan dengan adanya ketentuan Pasal 54D Ayat (1) dan Ayat (2) UU PILKADA **sepanjang penerapannya digunakan sebagai alasan kesengajaan agar pelaksanaan pemilihan hanya diikuti 1 (satu) Pasangan Calon;**
43. Bahwa seharusnya dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024 tanggal 1 Agustus 2024 yang lalu membuat Partai-Partai berlomba-lomba untuk mengajukan kader-kadernya sebagai Calon Kepala Daerah, oleh karenanya perilaku Partai-Partai dan calon yang “memborong” surat rekomendasi pencalonan sehingga hanya ada 1(satu) pasangan calon hal itu nyata-nyata **telah merugikan hak-hak konstitusional Para Pemohon** sebagaimana dijamin Pasal 1 Ayat (2), Pasal 18 Ayat (4), dan Pasal 28D Ayat (1) UUD NRI 1945;

44. Bahwa dengan diberlakukannya Pasal 54D ayat (1) dan ayat (2) UU PILKADA dikarenakan Partai-Partai mengabaikan fungsinya dengan secara pragmatis bersama-sama mendukung hanya 1(satu) pasangan calon saja, **Para Pemohon merasa telah dirugikan atau setidaknya mengalami kerugian yang bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dan dipastikan akan terjadi, terhadap hak konstitusionalnya yang dijamin UUD NRI 1945;**
45. Bahwa ketentuan Pasal 54D ayat (1) UU PILKADA menggambarkan betapa mudahnya menjadi Kepala Daerah karena 1 (satu) Pasangan Calon akan melawan “Kotak Kosong” yang dalam perhitungannya mudah sekali dikalahkan karena target kemenangannya hanya mengusahakan **“lebih dari 50% (lima puluh persen) suara sah”** sehingga pasangan calon itu tidak perlu bersusah payah mencari suara dari seluruh pemilih dari daftar pemilih tetap (DPT) karena apabila banyak pemilih yang tidak hadir di TPS akan sangat memudahkan kemenangannya;
46. Bahwa pasangan calon tunggal target kemenangannya hanya mengusahakan **“lebih dari 50% (lima puluh persen) suara sah”** terhadap hal itu dapat dibuktikan dengan diberikan ilustrasi sebagai berikut:
- Jika jumlah pemilih terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) suatu daerah sebanyak 2.000.000 (dua juta) maka pengertian kemenangannya yaitu lebih dari 50% (lima puluh persen) suara sah;
  - Sedangkan perhitungan Suara Sah itu terlihat dari berapa persen dari pemilih dalam DPT yang hadir memberikan suaranya, misalnya saja yang hadir hanya 50% maka hanya 1.000.000 (satu juta) pemilih;
  - Oleh karenanya, maka kemenangan pasangan calon tunggal hanya perlu lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) saja, yang artinya legitimasi dukungan hanya 25% (dua puluh lima persen) jumlah DPT;
47. Bahwa Para Pemohon beranggapan ketentuan yang demikian itu sangat bertentangan dengan nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat, karena harapan akan adanya pemimpin daerah yang lahir dari PILKADA yang jujur dan adil akan mendapatkan dukungan dan legitimasi dari rakyatnya tidak terpenuhi;

48. Bahwa Mahkamah Konstitusi dalam beberapa putusannya selalu mengedepankan proses Pemilihan Umum termasuk PILKADA yang menjamin pelaksanaan Langsung Umum Bebas Jujur dan Adil, sehingga sangat mengharamkan praktek kecurangan yang dilakukan peserta pemilihan secara terstruktur, sistematis dan masif (TSM);
49. Bahwa dalam prakteknya untuk PILKADA dengan pasangan calon tunggal sekaligus petahana, maka kesempatan berkampanye dan menyediakan saksi-saksi saat perhitungan suara hanya bisa dilakukan oleh Pasangan Calon Tunggal dari Partai Politik atau gabungan partai Politik, sehingga tidak mungkin aspirasi dari pendukung “Kotak Kosong” bisa ikut berkampanye untuk mengajak mencoblos dan menyiapkan saksi di TPS, karena para pemilih dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) terpaksa menerima keadaan dimana Surat Suaranya berisi kolom pasangan calon tunggal lawan “kotak kosong”, **mereka berasumsi “Kotak Kosong” mudah kalah atau tidak mendapatkan suara**, sehingga Mahkamah Konstitusi harus memberikan keadilan dalam proses ini yang melindungi kedaulatan rakyat yang tidak suka/tidak setuju agar tetap dihargai dan diperhitungkan. Karena sikap untuk tidak suka/tidak setuju adalah hak warga negara, hal itu pernah juga terjadi kemenangan “kotak kosong” di PILKADA Kota Makasar 2018 yang lalu. Akan tetapi hal itu hanya terjadi sekali saja dan belum ada lagi;
50. Bahwa untuk menjaga proses yang adil demi kedaulatan rakyat dan suara rakyat tidak hilang begitu saja karena ketidakhadiran pemilih di TPS, maka perlakuan yang sama adilnya sebagai peserta dalam penyelenggaraan PILKADA calon tunggal semacam ini, **maka di dalam pengaturannya harus dianggap mereka (para pemilih) yang tidak hadir itu pasti mendukung “kotak kosong” atau TIDAK SETUJU dengan calon tersebut**, menjadi wajar jika kemudian pasangan calon tunggal itu yang “menantang suara rakyat” harus lebih bekerja nyata mencari suara berkampanye agar pemilih pendukungnya sebanyak mungkin akan hadir ke TPS menyatakan SETUJU dan mencoblos gambarnya;
51. Bahwa kerugian konstitusional nyata yang dialami Para Pemohon adalah manakala penerapan Pasal 54D Ayat(1) dan Ayat (2) UU PILKADA, menjadi alat memudahkan proses keterpilihan calon kepala daerah sehingga terjadi

manipulasi dengan memborong dukungan partai, mereka santai dalam berkampanye dan melakukan upaya TSM tanpa ada yang mencegahnya, menikmati proses pemungutan suara tanpa ada saksi dari lawannya (kotak kosong) sehingga tidak ada kesempatan yang adil bagi rakyat memilih merasakan PILKADA yang berdaulat, demokratis, adil dan berkepastian hukum sebagaimana dijamin Pasal 1 Ayat (2), Pasal 18 Ayat (4), dan Pasal 28D Ayat (1) UUD NRI 1945;

52. Bahwa seharusnya ketentuan pasal 54D ayat (1) UU PILKADA yang berbunyi:

*“KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota menetapkan pasangan calon terpilih pada Pemilihan 1 (satu) pasangan calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54C, jika mendapatkan suara **lebih dari 50% (lima puluh persen) dari suara sah**”.* **dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945 sepanjang frasa lebih dari 50% (lima puluh persen) dari suara sah tidak dimaknai lebih dari 50% (lima puluh persen) dari Daftar Pemilih Tetap (DPT)**

53. Bahwa seharusnya ketentuan pasal 54D ayat (2) UU PILKADA yang berbunyi:

*“Jika perolehan suara pasangan calon kurang dari sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pasangan calon yang kalah dalam Pemilihan **boleh mencalonkan lagi dalam Pemilihan berikutnya**”.* **dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945 sepanjang frasa boleh mencalonkan lagi harus dimaknai dilarang mencalonkan lagi;**

54. Bahwa dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024 tanggal 1 Agustus 2024 yang lalu seharusnya menjadi dasar bahwa proses pemilihan yang demokratis itu berbasis pada Daftar Pemilih Tetap (DPT) karena disanalah tercermin Kedaulatan Rakyat sesungguhnya, jika kemudian “Kotak Kosong” hanya sekedar syarat formalitas proses PILKADA dan tidak dianggap sebagai adanya Hak Konstitusi rakyat maka yang terjadi pembiaran atas kesalahan proses pemilihan yang tidak demokratis, oleh karenanya Para Pemohon menganggap wajar jika 1 (satu) pasangan calon peserta PILKADA usulan Partai Politik itu harus mampu merebut hati lebih dari 50% (lima puluh persen) pemilih yang ada dalam DPT dan jika tidak mampu atau kalah dengan “Kotak Kosong” artinya memang pasangan itu tidak

dikehendaki rakyat sehingga wajar tidak perbolehkan maju lagi di PILKADA ulang yang akan datang;

55. Bahwa dengan perbaikan ketentuan tersebut maka Para Pemohon berharap partai-partai politik akan serius menjalankan fungsinya untuk melakukan kaderisasi dan mempersiapkan sosok pemimpin yang berkualitas demi mewujudkan cita-cita luhur kemerdekaan bangsa yaitu mensejahterakan seluruh rakyat Indonesia;
56. Bahwa saat ini pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota sedang berlangsung, sehingga wajar untuk memberikan kepastian hukum, maka mohon kepada Mahkamah Konstitusi untuk segera memutuskan ketentuan ini dapat digunakan dalam prosesnya di Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang akan dilaksanakan serentak pada 27 November 2024;

### **PETITUM**

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan di atas dan bukti-bukti terlampir, dengan ini Para Pemohon memohon kepada Majelis Hakim Konstitusi Yang Terhormat agar berkenan memberikan putusan sebagai berikut:

#### **DALAM POKOK PERMOHONAN**

1. Menerima dan mengabulkan Permohonan Para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan bahwa Pasal 54D Ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana dimuat dalam Lembaran Negara Tahun 2016 Nomor 130 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 5898 bertentangan dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sepanjang tidak dimaknai sebagai berikut:

*“KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota menetapkan pasangan calon terpilih pada Pemilihan 1 (satu) pasangan calon sebagaimana dimaksud*

dalam Pasal 54C, jika mendapatkan suara **lebih dari 50% (lima puluh persen) dari Daftar Pemilih Tetap (DPT)**

3. Menyatakan bahwa Pasal 54D Ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana dimuat dalam Lembaran Negara Tahun 2016 Nomor 130 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 5898 bertentangan dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sepanjang tidak dimaknai sebagai berikut:

*“Jika perolehan suara pasangan calon kurang dari sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pasangan calon yang kalah dalam Pemilihan **dilarang** mencalonkan lagi dalam Pemilihan berikutnya”*

4. Menyatakan putusan ini mulai dapat segera dipergunakan dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak sejak Tahun 2024;
5. Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya, atau

Mohon Majelis dapat memberikan Putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, para Pemohon mengajukan alat bukti surat atau tulisan yang diberi tanda Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-7, serta tambahan alat bukti surat atau tulisan yang diberi tanda Bukti P-2.1 sampai dengan Bukti P-6 yang telah disahkan dalam persidangan pada tanggal 22 Oktober 2024, sebagai berikut:

Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-7 sebagaimana di bawah ini:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang;

2. Bukti P-2 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) dengan NIK 3578292507760001 atas nama **Pemohon I** dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dengan NIK 3275041810720012 atas nama **Pemohon II**;
3. Bukti P-3 : Tangkapan layar berita berjudul: "Seberapa Mungkin Kotak Kosong Kalahkan Calon Tunggal ?" ;
4. Bukti P-4 : Tangkapan layar berita berjudul: "Pilkada Di 41 Daerah Bakal Lawan Kotak Kosong, KPU: Kotak Kosong Menang Diulang Tahun Depan" ;
5. Bukti P-5 : Tangkapan layar berita berjudul: "KPU Jelaskan Skema 41 Calon Tunggal Lawan Kotak Kosong Di Pilkada 2024" ;
6. Bukti P-6 : Tangkapan layar berita berjudul: "Daftar 41 Daerah Lawan Kotak Kosong Pada Pilkada 2024, Mana Saja?" ;
7. Bukti P-7 : Tangkapan layar berita berjudul: "41 Daerah Dipastikan Akan Melawan Kotak Kosong Di Pilkada 2024".

Tambahan Bukti P-2.1 sampai dengan Bukti P-6 sebagaimana di bawah ini:

1. Bukti P-2.1 : Fotokopi KTP Pemohon I bernama M. Taufik Hidayat, S.PD (bukti tidak dileges);
2. Bukti P-2.2 : Fotokopi Daftar Pemilih Tetap (DPT) atas nama Pemohon I M. Taufik Hidayat, S.PD;
3. Bukti P-3.1 : Fotokopi KTP Pemohon II bernama Doni Istyanto Hari Madi (bukti tidak dileges);
4. Bukti P-3.2 : Fotokopi Daftar Pemilih Tetap (DPT) atas nama Pemohon II Doni Istyanto Hari Mahdi;
5. Bukti P-4 : Fotokopi surat suara yang menunjukkan kolom pasangan calon tunggal di bawahnya tertulis kata setuju/tidak setuju;
6. Bukti P-5 : Fotokopi surat suara, peserta pemilihan kepala daerah pasangan calon tunggal melawan kotak kosong;
7. Bukti P-6 : Fotokopi tangkapan layar berita berjudul: "Seberapa mungkin kotak kosong kalahkan calon tunggal".

[2.3] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam Berita Acara Persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini.

### 3. PERTIMBANGAN HUKUM

#### **Kewenangan Mahkamah**

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), Mahkamah berwenang, antara lain, mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945.

[3.2] Menimbang bahwa permohonan para Pemohon adalah permohonan untuk menguji konstitusionalitas norma undang-undang, *in casu*, Pasal 54D ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898, selanjutnya disebut UU 10/2016). Dengan demikian Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*.

#### **Kedudukan hukum para Pemohon**

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang, yaitu:



- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara.

Dengan demikian, pemohon dalam pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 harus menjelaskan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. ada tidaknya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian dalam kedudukan sebagaimana dimaksud pada huruf a.

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

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat antara kerugian dimaksud dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana diuraikan pada Paragraf [3.3] dan Paragraf [3.4] di atas, selanjutnya Mahkamah mempertimbangkan kedudukan hukum para Pemohon sebagai berikut:

1. Bahwa para Pemohon mengajukan pengujian norma Pasal 54D ayat (1) dan ayat (2) UU 10/2016 yang selengkapnya menyatakan sebagai berikut:
  - **Pasal 54D ayat (1) UU 10/2016:**  
"KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota menetapkan pasangan calon terpilih pada Pemilihan 1 (satu) pasangan calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54C, jika mendapatkan suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari suara sah."
  - Pasal 54D ayat (2) UU 10/2016:**  
"Jika perolehan suara pasangan calon kurang dari sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pasangan calon yang kalah dalam Pemilihan boleh mencalonkan lagi dalam Pemilihan berikutnya."
2. Bahwa para Pemohon mendalilkan memiliki hak konstitusional sebagaimana dijamin oleh Pasal 1 ayat (2), Pasal 18 ayat (4), dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.
3. Bahwa Pemohon I adalah perseorangan warga negara Indonesia yang dibuktikan dengan identitas kepemilikan Kartu Tanda Penduduk (KTP) [vide Bukti P-2] dan terdaftar sebagai pemilih sah dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) di TPS 006 Kelurahan Bulak, Kecamatan Bulak, Kota Surabaya [vide Bukti P-2.2], yang memiliki pengalaman pula mendaftarkan diri sebagai calon kepala daerah di Surabaya melalui jalur perseorangan dengan mengumpulkan dukungan sekitar 80.000 (delapan puluh ribu) warga, namun Pemohon I belum berhasil menjadi peserta pemilihan kepala daerah. Sedangkan Pemohon II adalah perseorangan warga negara Indonesia yang dibuktikan dengan identitas kepemilikan KTP [vide Bukti P-2] dan terdaftar sebagai pemilih sah dalam DPT di TPS 065 Kelurahan Pekayonjaya, Kecamatan Bekasi Selatan, Kota Bekasi [vide Bukti P-3.2], yang berkepentingan pula dalam stabilitas ekonomi dan dinamika politik.
4. Bahwa para Pemohon mengalami atau setidaknya-tidaknnya potensial akan mengalami kerugian konstitusional akibat berlakunya Pasal 54D ayat (1) dan ayat (2) UU 10/2016, karena menurut para Pemohon, berlakunya norma pasal tersebut merupakan upaya hukum yang dilakukan secara sengaja hanya untuk meloloskan 1 (satu) pasangan calon saja dengan "memborong" dukungan partai, karena tidak mengatur persentase maksimal dukungan yang dapat

diberikan kepada pasangan calon peserta pemilihan kepala daerah. Hal ini menutup kemungkinan pasangan calon lain, termasuk calon perseorangan dalam memenuhi persyaratan dukungan. Terlebih, norma Pasal 54D ayat (1) UU 10/2016 memudahkan satu pasangan calon melawan "kotak kosong", karena target kemenangannya hanya mengusahakan "lebih dari 50% (lima puluh persen) suara sah", sehingga pasangan calon tersebut tidak perlu bersusah payah mencari suara dari seluruh pemilih yang terdaftar dalam DPT. Apabila banyak pemilih tidak hadir di TPS maka pasangan calon dimaksud sangat mudah memperoleh suara untuk memenangkan pilkada. Selain itu, norma Pasal 54D ayat (2) UU 10/2016 meniadakan sanksi politik bagi satu pasangan calon yang kalah dari "kotak kosong" karena pasangan calon tersebut masih dapat mencalonkan kembali pada pemilihan ulang pilkada berikutnya.

Bahwa setelah Mahkamah mencermati secara saksama uraian para Pemohon dalam menjelaskan kedudukan hukumnya dan bukti-bukti yang diajukan, berkenaan dengan pengujian Pasal 54D ayat (1) dan ayat (2) UU 10/2016, menurut Mahkamah, Pemohon telah dapat membuktikan adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) berkaitan dengan anggapan kerugian hak konstitusional yang dimilikinya, baik secara aktual maupun potensial dengan berlakunya norma yang dimohonkan pengujian. Hal tersebut dikarenakan sebagai perseorangan warga negara Indonesia [vide Bukti P-2], para Pemohon memiliki hak untuk memilih kepala daerah dalam pilkada di mana mereka terdaftar dalam DPT [vide Bukti P-2.2 dan Bukti P-3.2]. Selain hak memilih, para Pemohon juga memiliki hak dipilih di mana kedua hak tersebut merupakan hak konstitusional warga negara sebagai bagian dari hak atas kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan yang dijamin dalam UUD NRI Tahun 1945. Dalam hal ini, para Pemohon telah cukup menjelaskan anggapan hak konstitusional mereka untuk memilih dan dipilih dirugikan dengan berlakunya norma Pasal *a quo*, dan apabila permohonan para Pemohon dikabulkan maka anggapan kerugian konstitusional yang dialami baik yang bersifat aktual maupun setidaknya potensial oleh para Pemohon tidak terjadi lagi atau tidak akan terjadi. Dengan demikian, terlepas dari terbukti atau tidaknya dalil para Pemohon berkenaan dengan inkonstitusionalitas norma Pasal 54D ayat (1) dan ayat (2) UU 10/2016, Mahkamah berpendapat para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

[3.6] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam mengajukan permohonan pengujian norma Pasal 54D ayat (1) dan ayat (2) UU 10/2016 terhadap UUD NRI Tahun 1945, maka selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan para Pemohon.

#### **Pokok Permohonan**

[3.7] Menimbang bahwa dalam mendalilkan inkonstitusionalitas norma Pasal 54D ayat (1) dan ayat (2) UU 10/2016, yang dianggap bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, para Pemohon mengemukakan dalil-dalil (selengkapnya dimuat pada bagian Duduk Perkara) yang apabila dirumuskan oleh Mahkamah pada pokoknya sebagai berikut.

1. Bahwa menurut para Pemohon, norma Pasal 54D ayat (1) dan ayat (2) UU 10/2016 merupakan kesengajaan untuk memberikan kemudahan pelaksanaan pilkada yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon. Dengan berlakunya norma pasal tersebut, satu pasangan calon yang melawan "kotak kosong" akan mudah sekali memenangkan pilkada, karena hanya perlu memperoleh "lebih dari 50% (lima puluh persen) suara sah". Sehingga pasangan calon tersebut tidak perlu bersusah payah mencari suara dari seluruh pemilih yang terdaftar dalam DPT, karena apabila banyak pemilih tidak hadir di TPS maka satu pasangan calon dimaksud menjadi lebih mudah memenangkan pilkada.
2. Bahwa menurut para Pemohon, untuk pilkada dengan pasangan calon tunggal yang melawan kotak kosong, perlu dibuat aturan di mana para pemilih yang tidak hadir di TPS harus dianggap mendukung "kotak kosong" atau tidak setuju dengan pasangan calon tunggal bersangkutan. Penerapan norma Pasal 54D ayat (1) dan ayat (2) UU 10/2016 menimbulkan manipulasi pemborongan dukungan partai tanpa adanya saksi dari lawannya, yakni kotak kosong, sehingga rakyat tidak memiliki kesempatan untuk berpartisipasi dalam pilkada yang berdaulat, demokratis, adil dan memiliki kepastian hukum sebagaimana dijamin dalam Pasal 1 ayat (2), Pasal 18 ayat (4), dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.
3. Bahwa menurut para Pemohon, dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024 yang menjadi dasar pilkada yang demokratis, semestinya satu pasangan calon pilkada usulan partai politik harus mampu

memeroleh 50% (lima puluh persen) pemilih yang terdaftar dalam DPT. Apabila pasangan calon tersebut kalah dengan kotak kosong, hal ini berarti rakyat tidak menghendaki pasangan calon tunggal dimaksud, sehingga semestinya tidak diperbolehkan maju lagi di pilkada berikutnya.

Berdasarkan dalil-dalil permohonan di atas, para Pemohon memohon kepada Mahkamah agar menjatuhkan putusan yang pada pokoknya, sebagai berikut.

1. Menyatakan Pasal 54D ayat (1) UU 10/2016 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota menetapkan pasangan calon terpilih pada Pemilihan 1 (satu) pasangan calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54C, jika mendapatkan suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari Daftar Pemilih Tetap (DPT)”;
2. Menyatakan Pasal 54D ayat (2) UU 10/2016 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “Jika perolehan suara pasangan calon kurang dari sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pasangan calon yang kalah dalam Pemilihan dilarang mencalonkan lagi dalam Pemilihan berikutnya”;
3. Menyatakan putusan Mahkamah mulai dapat segera dipergunakan dalam pilkada serentak sejak tahun 2024.

[3.8] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, para Pemohon telah mengajukan alat bukti surat atau tulisan yang diberi tanda Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-7, serta tambahan alat bukti surat atau tulisan yang diberi tanda Bukti P-2.1 sampai dengan Bukti P-6 yang telah disahkan dalam persidangan pada tanggal 22 Oktober 2024 (selengkapnya sebagaimana dimuat dalam bagian Duduk Perkara).

[3.9] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan lebih lanjut permohonan para Pemohon, oleh karena isu konstitusional yang dipermasalahkan para Pemohon menurut Mahkamah telah jelas, sehingga tidak ada urgensi dan relevansi lagi untuk meminta keterangan pihak-pihak sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 54 UU MK.

[3.10] Menimbang bahwa setelah membaca dan mempelajari secara saksama dalil-dalil para Pemohon sebagaimana telah diuraikan pada Paragraf [3.7] di atas serta bukti-bukti yang diajukan, Mahkamah ternyata telah pernah memutus perkara pengujian konstusionalitas norma Pasal 54D ayat (2) UU 10/2016, yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XVII/2019 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 20 Mei 2019. Oleh karena itu, sebelum mempertimbangkan lebih lanjut mengenai pokok permohonan *a quo*, Mahkamah terlebih dahulu akan mempertimbangkan apakah permohonan para Pemohon memenuhi ketentuan Pasal 60 UU MK dan Pasal 78 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang (PMK 2/2021), sehingga permohonan *a quo* dapat diajukan kembali.

[3.11] Menimbang bahwa Pasal 60 UU MK dan Pasal 78 PMK 2/2021 menyatakan:

**Pasal 60 UU MK**

- (1) “Terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam Undang-Undang yang telah diuji, tidak dapat dimohonkan pengujian kembali”;
- (2) “Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan jika materi muatan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dijadikan dasar pengujian berbeda”.

**Pasal 78 PMK 2/2021**

- (1) “Terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang atau Perppu yang telah diuji, tidak dapat dimohonkan pengujian kembali”;
- (2) “Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan jika materi muatan dalam UUD 1945 yang dijadikan dasar pengujian berbeda atau terdapat alasan permohonan yang berbeda”.

Berdasarkan ketentuan tersebut, terhadap pasal yang telah dilakukan pengujian konstusionalitasnya dan telah diputus oleh Mahkamah hanya dapat dimohonkan pengujian kembali apabila terdapat dasar pengujian dan/atau alasan permohonan yang berbeda. Oleh karena itu, terhadap hal tersebut Mahkamah terlebih dahulu akan menguraikan masing-masing permohonan yang sebelumnya telah diajukan tersebut, baik dasar pengujian dan/atau alasan pengujiannya, sebagaimana diuraikan di bawah ini.

[3.11.1] Bahwa permohonan perkara Nomor 14/PUU-XVII/2019 menggunakan dasar pengujian Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

dengan alasan norma frasa "pemilihan berikutnya" dalam Pasal 54D ayat (2) UU 10/2016 tidak diberikan penjelasan lebih lanjut dan hanya menyatakan "cukup jelas", sehingga menimbulkan multi tafsir apakah maksud "pemilihan berikutnya" adalah pemilihan ulang yang kedua kalinya antara pasangan calon yang sebelumnya kalah berhadapan dengan kotak kosong lagi atautkah "pemilihan berikutnya" tersebut adalah pemilihan yang benar-benar baru dan dibuka untuk siapapun sepanjang memenuhi persyaratan yang telah ditentukan [vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XVII/2019, hlm. 69].

**[3.11.2]** Bahwa selanjutnya berkaitan dengan permohonan *a quo*, setelah dicermati ternyata para Pemohon menggunakan dasar pengujian Pasal 1 ayat (2), Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dengan alasan norma Pasal 54D ayat (2) UU 10/2016 menerapkan upaya sengaja agar pelaksanaan pilkada hanya diikuti oleh satu pasangan calon, sehingga menimbulkan manipulasi pemborongan dukungan partai. Berkenaan dengan hal tersebut, meskipun para Pemohon menggunakan dasar pengujian yang sama, yakni Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, namun dasar pengujian Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 tidak digunakan dalam Perkara Nomor 14/PUU-XVII/2019. Oleh karena itu, terhadap permohonan para Pemohon *a quo* memiliki dasar pengujian maupun alasan permohonan yang berbeda jika dibandingkan dengan permohonan sebelumnya, sebagaimana diuraikan di atas. Dengan demikian, terlepas secara substansial dapat dibuktikan atau tidak, namun secara formal permohonan *a quo* dapat diajukan kembali tanpa terhalang ketentuan Pasal 60 UU MK dan Pasal 78 PMK 2/2021.

[3.12] Menimbang bahwa oleh karena permohonan para Pemohon dapat diajukan kembali, maka selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan masalah konstitusionalitas norma Pasal 54D ayat (1) dan ayat (2) UU 10/2016 yang menurut para Pemohon bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dengan alasan sebagaimana diuraikan dalam Paragraf **[3.7]** di atas.

[3.13] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan pada pokoknya norma Pasal 54D ayat (1) dan ayat (2) UU 10/2016 merupakan kesengajaan agar pelaksanaan pilkada diterapkan hanya untuk diikuti oleh satu pasangan calon, sehingga menimbulkan manipulasi pemborongan dukungan partai tanpa adanya saksi dari lawan, yakni kotak kosong. Untuk itu, menurut para Pemohon, pasangan

calon pilkada yang diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik seharusnya memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) pemilih yang terdaftar dalam DPT. Selanjutnya, apabila pasangan calon tersebut kalah melawan kotak kosong, maka pasangan calon yang bersangkutan tidak diperbolehkan maju lagi di pilkada berikutnya. Terhadap hal tersebut, setelah membaca secara saksama dalil-dalil permohonan para Pemohon dan bukti-bukti yang diajukan dalam persidangan, persoalan konstitusionalitas yang harus dijawab oleh Mahkamah adalah:

1. Apakah ketentuan norma Pasal 54D ayat (1) UU 10/2016 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 apabila penetapan pasangan calon terpilih dalam pilkada tidak berdasarkan perolehan suara lebih dari 50% (lima puluh persen) pemilih yang terdaftar dalam DPT.
2. Apakah ketentuan norma Pasal 54D ayat (2) UU 10/2016 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, sehingga seharusnya pasangan calon tunggal yang tidak memperoleh suara 50% (lima puluh persen) dari jumlah pemilih dalam DPT pada pilkada sebelumnya tidak diperbolehkan mencalonkan kembali pada pilkada berikutnya.

Terhadap persoalan konstitusionalitas norma yang dimohonkan pengujian oleh para Pemohon tersebut, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut.

**[3.13.1]** Bahwa hak memilih dan dipilih dalam pemilihan kepala daerah merupakan hak konstitusional warga negara yang diakui sebagai bagian dari hak atas kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan sebagaimana dijamin dalam Pasal 27 ayat (1), serta Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Dalam konteks pemilihan kepala daerah (pilkada), jaminan hak konstitusional warga negara untuk memilih dan dipilih diatur lebih lanjut dalam undang-undang terkait dengan pilkada. Dalam UU 10/2016, pilkada secara langsung merupakan wujud prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dengan memberikan hak kepada warga negara yang memenuhi syarat untuk memilih kepala daerah.

**[3.13.2]** Bahwa hak untuk memilih dan dipilih ditegaskan juga dalam Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU 39/1999) 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.” 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), yakni dalam Pasal 25 ICCPR yang menyatakan, *“Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2 and without unreasonable restrictions: (a) To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives; (b) To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors.”*

Bahwa dengan demikian hak warga negara untuk memilih dan dipilih sebagaimana dikemukakan di atas, termasuk pula dalam memilih dan dipilih sebagai kepala daerah merupakan hak konstitusional dan hak asasi warga negara, sehingga oleh karenanya sepatutnya tidak dipersulit atau tidak dihalangi dengan ketentuan dan prosedur administratif yang mengatur pelaksanaan pemilihan, hasil pemilihan serta hak untuk dipilih kembali karena tidak berhasil atau kalah dalam pemilihan sebelumnya.

**[3.13.3]** Bahwa untuk memperlancar dan memastikan hak warga negara dalam pemilu, Komisi Pemilihan Umum (KPU) secara administratif menetapkan daftar pemilih tetap (DPT) yang berisi data warga negara Indonesia yang telah memenuhi syarat sebagai pemilih berdasarkan data perekaman Kartu Tanda Penduduk elektronik (KTP-el). Tidak hanya DPT, guna mengoptimisasi data pemilih, KPU juga menetapkan daftar pemilih lainnya, sebagai berikut.

1. Daftar Pemilih Tambahan (DPTb), yang berisi data pemilih yang telah terdaftar dalam DPT/DPTLN di suatu TPS/TPSLN, karena keadaan tertentu pemilih tidak dapat menggunakan haknya untuk memilih di TPS/TPSLN tempat yang bersangkutan terdaftar;
2. DPK (Daftar Pemilih Khusus), yang berisi pemilih yang belum terdaftar dalam DPT di suatu TPS, tetapi memenuhi syarat untuk memilih, pemilih tersebut harus mengisi form DPK di TPS domisili untuk memilih;

3. DPTLN (Daftar Pemilih Tetap Luar Negeri), yang berisi data Warga Negara Indonesia terdaftar sebagai pemilih di luar negeri, yang akan menggunakan hak pilihnya pada TPSLN (Tempat Pemungutan Suara Luar Negeri);
4. DPTbLN (Daftar Pemilih Tambahan Luar Negeri), yang berisi data pemilih yang telah terdaftar dalam DPT/DPTLN di suatu TPS/TPSLN, karena keadaan tertentu pemilih tidak dapat menggunakan haknya untuk memilih di TPS/TPSLN tempat yang bersangkutan terdaftar.

Bahwa DPT, DPTb, dan DPK juga merupakan daftar pemilih yang dipergunakan dalam pilkada. Dengan demikian, pemilih yang berhak menggunakan hak pilihnya dalam pilkada tidak hanya pemilih yang terdaftar dalam DPT, tetapi juga pemilih yang terdaftar dalam daftar pemilih lainnya, yaitu DPTb dan DPK. Dalam hal ini, DPT bukan satu-satunya daftar pemilih yang dipergunakan untuk merekapitulasi jumlah pemilih yang menggunakan hak pilih serta suara sah dan tidak sah, sehingga tidak seharusnya DPT digunakan untuk menentukan pasangan calon terpilih dalam pilkada. Terlebih, meskipun diharapkan setiap pemilih menggunakan hak pilihnya, namun tidak terdapat sanksi bagi pemilih yang terdaftar dalam DPT yang tidak menggunakan hak suaranya. Artinya, dalam konteks hak memilih, hak dimaksud bukan sebagai kewajiban bagi pemilih, sehingga penentuan pasangan calon terpilih dalam pilkada berdasarkan DPT sebagaimana yang didalilkan oleh para Pemohon, selain tidak relevan, secara implisit juga telah menggeser konstruksi keikutsertaan dalam pemilihan dari hak menjadi kewajiban. Di samping itu, meskipun pemilih dalam DPT menggunakan hak pilihnya, terdapat kemungkinan suara yang diberikan menjadi tidak sah karena dilakukan tidak sesuai dengan ketentuan pemilihan. Untuk itu, ketika suara tidak sah dalam DPT tetap dihitung menjadi dasar penghitungan suara dalam penetapan pasangan calon terpilih maka akan berakibat terjadinya ketidakabsahan hasil pemilihan.

Bahwa lebih lanjut, pengaturan yang merujuk suara sah sebagai dasar penetapan dalam pilkada juga telah diatur dalam sejumlah pasal lain dalam undang-undang pilkada, di antaranya Pasal 107 ayat (3), Pasal 109 ayat (3), dan Pasal 158 UU 10/2016 yang menyatakan sebagai berikut.

**Pasal 107 ayat (3):**

“Dalam hal hanya terdapat 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota peserta Pemilihan

memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari suara sah, ditetapkan sebagai pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati terpilih serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota terpilih.”

**Pasal 109 ayat (3):**

“Dalam hal hanya terdapat 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur peserta Pemilihan memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari suara sah, ditetapkan sebagai pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur terpilih.”

**Pasal 158:**

- (1) “Peserta pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan suara dengan ketentuan:
  - a. provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 2% (dua persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi;
  - b. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000 (enam juta), pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1,5% (satu koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi;
  - c. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1% (satu persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi; dan
  - d. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi.”
  
- (2) “Peserta Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara dengan ketentuan:
  - a. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 2% (dua persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota;
  - b. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan apabila terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1,5% (satu koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota;

- c. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) jiwa sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1% (satu persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir KPU Kabupaten/Kota; dan
- d. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir KPU Kabupaten/Kota.”

Bahwa pasal-pasal tersebut di atas, menunjukkan penghitungan perolehan suara adalah dihitung dari total jumlah suara sah, sehingga apabila Mahkamah mengabulkan petitum para Pemohon yang pada pokoknya meminta Mahkamah untuk memaknai bahwa penghitungan perolehan suara pada pilkada dengan calon tunggal berdasarkan persentase terhadap DPT, maka hal tersebut justru dapat mengakibatkan ketidakpastian hukum dikarenakan menimbulkan perbedaan standar perhitungan dan/atau penetapan terkait pilkada antara pasal *a quo* dengan pasal-pasal lainnya dalam undang-undang yang sama, yang mana hal tersebut justru bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Berdasarkan pertimbangan hukum di atas, dalil para Pemohon berkenaan dengan masalah konstusionalitas Pasal 54D ayat (1) UU 10/2016 adalah tidak beralasan menurut hukum.

[3.14] Menimbang bahwa berkenaan dengan masalah konstusionalitas norma Pasal 54D ayat (2) UU 10/2016, tidak dapat dilepaskan dari pendirian Mahkamah melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XVII/2019, yang mempertimbangkan antara lain.

- **[3.11.4]** “.... setelah memahami secara saksama norma Pasal 54D ayat (2) UU 10/2016, Mahkamah menegaskan bahwa norma Pasal *a quo* adalah norma yang mengandung kebolehan, bukan norma perintah atau norma larangan. Artinya, pasangan calon yang kalah dalam pemilihan diberi kesempatan oleh UU 10/2016 untuk mencalonkan diri lagi, atau sebaliknya tidak lagi mencalonkan diri karena tidak lagi berkehendak atau berminat untuk menjadi pasangan calon. Dalam hal ini, pembentuk undang-undang tidak merumuskan norma pasal tersebut dengan norma perintah yang bersifat wajib atau keharusan, karena tidak tertutup kemungkinan bahwa pasangan calon tunggal yang gagal meraih dukungan mayoritas dari pemilih tidak lagi berkehendak atau berminat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon. Selain itu, kebijakan pembentuk undang-undang tersebut dimaksudkan juga untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya perubahan kondisi terkait pemenuhan persyaratan untuk menjadi pasangan calon gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (2) UU 10/2016” [vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XVII/2019 hlm. 73-74].

- [3.11.6] “Bahwa sebagaimana telah ditegaskan dalam pertimbangan Mahkamah di atas karena norma Pasal 54D ayat (2) UU 10/2016 adalah norma kebolehan maka jika Pemohon hendak mencalonkan diri lagi dalam kontestasi pemilihan kepala daerah berikutnya Pemohon tidak dapat menggunakan dasar kedudukan hukum sebagai pasangan calon dalam pemilihan sebelumnya, melainkan harus didasarkan pada Keputusan KPU yang baru. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, menurut Mahkamah, sebagai konsekuensi jika Pemohon akan mendaftarkan diri sebagai pasangan calon maka harus memenuhi kembali seluruh persyaratan sesuai dengan tahapan penyelenggaraan pemilihan” [vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XVII/2019 hlm. 74].

Bahwa berdasarkan kutipan pertimbangan hukum tersebut di atas, setelah Mahkamah mencermati secara saksama dalil para Pemohon dalam permohonan *a quo*, meskipun dalam perkara *a quo* para Pemohon memiliki alasan yang berbeda dengan dalil permohonan dalam Perkara Nomor 14/PUU-XVII/2019, namun esensi alasan yang menjadi dalil dalam perkara tersebut mempersoalkan masalah konstitusionalitas norma yang sama dengan perkara terdahulu yang mempersoalkan keikutsertaan satu pasangan calon yang kalah dalam pemilihan kepala daerah berikutnya. Terhadap hal tersebut, Mahkamah tidak memiliki alasan hukum yang fundamental dan mendasar untuk bergeser dari pendirian sebelumnya. Oleh karenanya, pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XVII/2019 sepanjang berkaitan dengan konstitusionalitas norma *a quo* secara *mutatis mutandis* berlaku pula sebagai pertimbangan hukum dalam permohonan norma Pasal 54D ayat (2) UU 10/2016. Dalam hal ini, Mahkamah tetap berpendirian bahwa pasangan calon tunggal yang kalah dalam pilkada sebelumnya tidak dapat dilarang untuk mencalonkan kembali dalam pilkada berikutnya sepanjang pasangan calon tersebut memenuhi syarat-syarat pencalonan serta mengikuti kembali proses verifikasi dan dinyatakan lolos verifikasi untuk pemilihan kepala daerah berikutnya. Dengan demikian, dalil para Pemohon yang memohon norma Pasal 54D ayat (2) UU 10/2016 dimaknai “jika perolehan suara pasangan calon kurang dari sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pasangan calon yang kalah dalam Pemilihan dilarang mencalonkan lagi dalam Pemilihan berikutnya”, adalah tidak beralasan menurut hukum.

[3.15] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan hukum di atas, telah ternyata norma Pasal 54D ayat (1) dan ayat (2) UU 10/2016 tidak melanggar prinsip kedaulatan rakyat, demokrasi, serta hak atas pengakuan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin dalam Pasal 1 ayat (2), Pasal 18 ayat (4), dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, bukan

sebagaimana yang didalilkan oleh para Pemohon. Dengan demikian, dalil-dalil para Pemohon adalah tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.

[3.16] Menimbang bahwa terhadap hal-hal lain tidak dipertimbangkan lebih lanjut karena dinilai tidak ada relevansinya.

#### 4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

[4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

[4.2] Para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;

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

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

#### 5. AMAR PUTUSAN

##### **Mengadili:**

Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Suhartoyo selaku Ketua merangkap Anggota, Saldi Isra, Arsul Sani, Daniel Yusmic P. Foekh, Ridwan Mansyur, Anwar Usman, Arief Hidayat, Enny Nurbaningsih, dan M. Guntur Hamzah masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Selasa**, tanggal **lima**, bulan **November**, tahun **dua ribu dua puluh empat** yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Kamis**, tanggal **empat belas**, bulan **November**, tahun **dua ribu dua puluh empat**, selesai diucapkan pukul **13.06 WIB** oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Suhartoyo selaku Ketua merangkap Anggota, Saldi Isra, Arsul Sani, Daniel Yusmic P. Foekh, Ridwan Mansyur, Anwar Usman, Arief Hidayat, Enny Nurbaningsih, dan M. Guntur Hamzah, dengan dibantu oleh Dewi Nurul Savitri sebagai Panitera Pengganti, dengan dihadiri oleh para Pemohon/Kuasanya, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, dan Presiden atau yang mewakili.

**KETUA,**

**ttd.**

**Suhartoyo**

**ANGGOTA-ANGGOTA,**

**ttd.**

**Saldi Isra**

**ttd.**

**Daniel Yusmic P. Foekh**

**ttd.**

**Anwar Usman**

**ttd.**

**Arsul Sani**

**ttd.**

**Ridwan Mansyur**

**ttd.**

**Arief Hidayat**

ttd.

**Enny Nurbaningsih**

ttd.

**M. Guntur Hamzah**

**PANITERA PENGGANTI,**

ttd.

**Dewi Nurul Savitri**



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

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

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