BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia turut mewarnai dinamika ketatanegaraan serta diskursus hukum-hukum kenegaraan. Dalam praktiknya, dinamika ketatanegaraan itu telah, sedang dan akan terus berkembang seiring dengan hadirnya lembaga Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).

Dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawal konstitusi, MK dilengkapi dengan empat kewenangan ditambah satu kewajiban, yaitu :

1. Menguji Undang-Undang terhadap Undang-undang Dasar;
2. Memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-undang Dasar;
3. Memutus perselisihan mengenai hasil pemilihan umum;
4. Memutus pembubaran partai politik; dan
5. Memutus pendapat DPR yang berisi tuduhan bahwa Presiden melanggar hukum atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.[1]

Praktis, bahwa rumusan empat kewenangan dan satu kewajiban di atas menegaskan fungsi MK sebagai satu-satunya lembaga yang bertugas sebagai pengawal konstitusi (*the guardians of the constitution*). Selain sebagai lembaga pengawal konstitusi, MK juga berfungsi sebagai penafsir konstitusi, serta pengawal demokrasi (*the guardian and the sole interpreter of the constitution*, *as*

[1] Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 berisi empat kewenangan Mahkamah Konstitusi dan Pasal 24C ayat (2) UUD berisi satu kewajiban Mahkamah Konstitusi

well as the guardian of the process of democrazitation). Bahkan, MK juga merupakan lembaga pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of citizens rights*) dan pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*).[2] Melihat berbagai fungsi MK tersebut, sesungguhnya MK memanggul tugas yang mulia yang sejalan dengan demokrasi dan negara hukum.

Berdasarkan sejarah perubahan undang-undang dasar, keberadaan MK di Indonesia dilatarbelakangi oleh keinginan untuk menjamin agar UUD 1945 sebagai hukum tertinggi dapat ditegakkan. Pembentukan MK adalah sejalan dengan dianutnya paham negara hukum dalam UUD 1945. Dalam negara hukum harus dijaga paham konstitusional. UUD 1945 merupakan puncak dalam tata urutan peraturan perundangan-undangan di Indonesia. Konsekuensi dari itu adalah tidak boleh ada undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang bertentangan dengan UUD 1945.

Dapat dikatakan bahwa gagasan pembentukan MK tidak lain merupakan dorongan dalam penyelenggaraan kekuasaan dan ketatanegaraan Indonesia yang lebih baik. Paling tidak ada empat hal yang melatarbelakangi dan menjadi pijakan dalam pembentukan MK, yaitu : (1) sebagai implikasi dari paham konstitusionalisme; (2) mekanisme *checks and balances*; (3) penyelenggaraan negara yang bersih; dan (4) perlindungan Hak Asasi Manusia.[3] Empat pijakan akademis tersebut berkorelasi dengan dorongan dan ekpektasi publik terhadap

---

[2] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 132

[3] Soimin & Mashuriyanto, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2013, hlm. 59

penyelenggaraan demokrasi dan penegakan hak asasi manusia sebagai cita-cita reformasi.

Selama 12 (dua belas) tahun berdirinya, dari empat kewenangan dan satu kewajiban yang telah dirumuskan oleh UUD NRI 1945, MK baru menjalankan tiga kewenangan yaitu kewenangan menguji UU terhadap UUD; kewenangan menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD; dan kewenangan memutus perselisihan hasil pemilu. Kewenangan memutus pembubaran partai politik dan kewajiban untuk memutus pendapat DPR yang berisi tuduhan bahwa Presiden melanggar hukum atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, belum pernah dijalankan sampai saat ini. Terhadap kewenangan dalam menguji undang-undang terhadap Undang-undang Dasar, MK telah berkali-kali melaksanakannya dengan hasilnya ialah putusan-putusan MK terhadap pengujian konstitusionalitas UU. Pada implementasinya putusan-putusan itu turut mewarnai dinamika ketatanegaraan yang ada.

Selama 12 tahun itu pula, diakui sudah banyak kemajuan-kemajuan yang dicapai oleh institusi kehakiman yang lahir pada amandemen ketiga ini. MK sudah membuktikan sebagai institusi hukum yang dapat dipercaya dan terhormat (*realible and honoured court*) di Indonesia. Hal ini dibuktikan dengan banyaknya putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang sangat progresif dan dapat menjadi acuan hukum bagi percepatan reformasi hukum di Indonesia.[4]

[4] Ni'matul Huda dan R. Nazriyah., *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Nusa Media, Bandung, 2011, hlm.146

Meskipun MK sering mengeluarkan putusan-putusan yang progresif, tidak jarang pula MK mengeluarkan putusan-putusan yang kontroversial dan mengusik konsep ketatanegaraan yang ada. Ni'matul Huda dan Riri Nazriyah menyebutkan bahwa meskipun MK sudah sangat produktif memeriksa dan memutus perkara *judicial review*, tidak sedikit masyarakat yang sering terusik oleh beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang dipandang kontroversial, yakni putusan-putusan dalam pengujian undang-undang yang bersifat *ultra petita*, bahkan ada kesan Mahkamah Konstitusi bukan hanya bertindak sebagai *negative legislator* tetapi juga sudah memasuki area *positive legislator*.[5]

Baik putusan MK yang bersifat progresif maupun yang dipandang kontroversial, dapat ditemui dalam putusan-putusan MK terkait uji materi konsep pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Tiga (3) Undang-Undang yang berbeda, yaitu : (i) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah; (ii) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan kedua Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah; dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Berkaca pada masa lalu, sejak tahun 2004 pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat. Produk hukum yang memayungi pilkada langsung pertama kali pada tahun 2004 ialah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Dalam UU tersebut materi muatannya tidak hanya mengatur soal proses pencalonan dan pemilihan kepala

[5] *Ibid*., hlm. 148

daerah, akan tetapi digabung dengan konsep penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selang empat tahun, muncul produk hukum baru yaitu UU Nomor 12 Tahun 2008 sebagai bentuk perubahan atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemda. Materi muatan UU Nomor 12 tahun 2008 hanya mengubah sedikit terkait aturan sebelumnya, khususnya dalam proses pencalonan kepala daerah. Terhadap dua produk hukum UU Pemda tersebut, muncul Putusan MK-RI Nomor 05/PUU-V/2007 dan Putusan MK-RI Nomor 04/PUU-VII/2009. Munculnya dua putusan MK tersebut tentu berangkat dari hal yang paling mendasar dalam proses pengujian perundang-undangan, yaitu adanya aturan di UU Pemda yang bertentangan dengan UUD NRI 1945.

Putusan MK-RI Nomor 05/PUU-V/2007 ini terkait dengan diperbolehkannya Calon Kepala Daerah Perseorangan. Dalam perkara ini, pemohonnya ialah Lalu Ranggalawe (anggota DPRD Kabupaten Lombok Tengah) yang mempunyai kepentingan terkait dengan permohonan pengujian Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan sangat berkepentingan terhadap pemilihan kepala daerah baik untuk mencalonkan diri maupun dicalonkan. Pada saat UU Pemda tersebut dimohonkan untuk diuji konstitusionalitasnya, di daerah Nusa Tenggara Barat sedang akan dilangsungkan Pilkada untuk calon Gubernur dan Wakil Gubernur pada tahun 2008 , dimana pemohon berkeinginan untuk ikut mencalonkan diri/dicalonkan sebagai kandidat Gubernur/Wakil Gubernur NTB.[6] UU Pemda hanya mengatur bahwa pasangan calon hanya dapat diusulkan/diajukan oleh partai politik atau gabungan partai

[6] Putusan MK-RI Nomor Perkara 05/PUU-V/2007, hlm. 3

politik. Dengan kata lain tidak memberikan peluang sama sekali bagi pasangan calon independen (yang tidak memiliki kendaraan politik atau parpol) termasuk halnya pemohon. Dalam perkara ini, MK menyatakan bahwa dalam pencalonan kepala daerah dalam pilkada harus dibuka kesempatan bagi perseorangan untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah tanpa melalui partai politik.[7] Putusan MK terkait hal ini banyak yang mengapresiasi. Dibukanya peluang calon kepala daerah dari perseorangan semakin mewarnai dinamika demokrasi yang ada.

Sedangkan Putusan MK-RI Nomor 04/PUU-VII/2009, ialah terkait larangan mantan narapidana menduduki jabatan publik. Pemohon dalam putusan ini ialah Robertus, seorang Warga Negara Indonesia yang pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih. Pemohon mengemukakan bahwa aturan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemda mengatur salah satu persyaratan untuk dapat berpartisipasi secara formal dalam pemerintahan, yaitu mensyaratkan "tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih". Terhadap putusan ini, MK menyatakan bahwa syarat tersebut merupakan norma hukum yang bersifat inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*), yaitu tidak

[7] *Ibid.*, hlm. 60-62

konstitusional sepanjang tidak dipenuhi syarat-syarat : (i) tidak berlaku untuk jabatan publik yang dipilih (*elected officials*); (ii) berlaku terbatas jangka waktunya hanya selama 5 (lima) tahun sejak terpidana menjalani hukumannya; (iii) dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana; (iv) bukan sebagai kejahatan yang berulang-ulang.[8]

Setelah beberapa tahun berjalan, UU Nomor 12 Tahun 2008 yang didalamnya mengatur terkait pemilihan kepala daerah akhirnya diubah. Dalam perkembangannya, landasan yuridis pemilihan kepala daerah dipisahkan dengan aturan terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah. UU Pemda memakai UU Nomor 23 Tahun 2014, sedangkan pemilihan kepala daerah menggunakan UU Nomor 1 Tahun 2015 jo UU 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Meskipun UU Nomor 08 Tahun 2015 merupakan produk hukum baru dan digunakan sebagai payung hukum dalam pilkada serentak yang digelar tahun 2015, akan tetapi sebagian substansinya ada yang dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945 oleh MK. Hal ini dapat kita lihat dalam Putusan MK-RI Nomor 33/PUU-XIII/2015; Putusan MK-RI Nomor 42/PUU-XIII/2015; Putusan MK-RI Nomor 60/PUU-XIII/2015; dan Putusan MK-RI Nomor 100/PUU-XIII/2015.

Putusan MK-RI Nomor 33/PUU-XIII/2015 ini adalah terkait ketentuan tidak memiliki konflik kepentingan dengan Petahana dan keharusan

[8] Putusan MK-RI Nomor Perkara 04/PUU-VII/2009, hlm. 82-83

memberitahukan pencalonannya kepada pimpinan Dewan bagi Anggota DPR, DPD, dan DPRD dalam persyaratan menjadi calon Gubernur dan wakil gubernur, calon bupati dan wakil bupati, serta calon walikota dan wakil walikota. Pemohon dalam perkara ini adalah Adnan Purichta Ichsan, seorang Anggota DPRD Provinsi Sulawesi Selatan Periode 2014-2019. Pemohon menganggap bahwa hak konstitusionalnya dirugikan atau setidaknya berpotensi dilanggar dengan berlakunya norma pasal dalam UU Nomor 08 Tahun 2015 khususnya norma terkait larangan bagi calon kepala daerah memiliki konflik kepentingan dengan petahana dan norma terkait adanya aturan yang menegaskan tentang pemberitahuan pencalonan kepada pimpinan kepada pimpinan Dewan bagi Anggota DPR, DPD, dan DPRD dalam persyaratan menjadi calon Gubernur dan wakil gubernur, calon bupati dan wakil bupati, serta calon walikota dan wakil walikota.

Pemohon menganggap bahwa sebagai warga negara Indonesia, ia mempunyai kedudukan yang sama dengan warga negara Indonesia lainnya, dimana hak-hak pemohon dibatasi dengan berlakunya UU Nomor 8 Tahun 2015, hanya karena pemohon mempunyai hubungan darah, tepatnya mempunyai ayah kandung yang saat pengajuan permohonan ini sedang menjabat sebagai Bupati Gowa. Sehingga, pemohon dirugikan atau kehilangan hak konstitusionalnya untuk mencalonkan diri ataupun dicalonkan dalam Pemilukada Serentak di Kabupaten Gowa tahun 2015. Pemohon juga mempermasalahkan ketentuan tentang Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang hanya memberitahukan pencalonannya kepada

pimpinan DPR, DPD, DPRD.[9] Terhadap putusan ini MK memutuskan bahwa aturan "tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana" bertentangan dengan UUD dan bagi anggota DPR, anggota DPD, atau anggota DPRD yang ditetapkan memenuhi persyaratan sebagai calon Gubernur, calon Wakil Gubernur, calon Bupati, calon Wakil Bupati, calon Walikota, dan calon Wakil Walikota wajib untuk mengundurkan diri dari jabatannya.

Pada praktiknya, UU No.8 Tahun 2015 tersebut mendapatkan banyak perhatian sejumlah kalangan. Sehingga substansi UU tersebut terus mengalami pengujian. Aturan terkait persyaratan menjadi calon kepala daerah banyak yang menggugat. Kemudian muncul Putusan MK-RI Nomor 42/PUU-XIII/2015 terkait syarat tidak pernah dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana yang diancam, dengan pidana penjara 5 tahun atau lebih bagi seseorangan yang akan mencalonkan diri sebagai kepala daerah.

Pemohon dalam perkara tersebut ialah Jumanto dan Fathor Rasyid dimana keduanya adalah warga negara Indonesia asli. Jumanto dan Fathor Rasyid sebagai warga negara pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara lebih dari 5 (lima) tahun tanpa adanya hukuman tambahan yang berupa larangan untuk aktif dalam kegiatan politik dan/atau dipilih atau memilih dalam suatu pemilihan kepala daerah (gubernur, bupati, dan walikota). Atas hukuman tersebut keduanya telah menjalani hukuman dan telah

[9] Putusan MK-RI Nomor Perkara 33/PUU-XIII/2015, hlm. 6-7

kembali beraktivitas menjadi masyarakat biasa.[10] Jumanto yang telah aktif dalam kegiatan bermasyarakat bermaksud untuk mencalonkan diri menjadi Bupati di Kabupaten Probolinggo, sedangkan Fathur Rasyid juga bermaksud untuk mencalonkan diri menjadi Bupati di Kabupaten Situbondo. Namun demikian dengan adanya aturan "tidak pernah dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana yang diancam, dengan pidana penjara 5 tahun atau lebih bagi seseorang yang akan mencalonkan diri sebagai kepala daerah" tersebut menjadi mustahil bagi Jumanto dan Fathur Rasyid untuk mencalonkan diri dalam proses pemilihan kepala daerah. Terhadap perkara ini, MK memutuskan bahwan aturan tersebut bertentangan dengan UUD NRI 1945 secara bersyarat (*conditionally unconstitutional*) sepanjang tidak dimaknai dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan adalah mantan terpidana.[11]

Rangkaian proses pengujian UU No.8 Tahun 2015 terus berlanjut. Muncul Putusan MK-RI Nomor 60/PUU-XIII/2015, terkait dengan Persyaratan menjadi calon kepala daerah melalui jalur independen. Pemohon dalam perkara ini ialah M. Fadjroel Rachman, Saut Mangatas Sinaga, dan Victor Santoso Tandiasa (Ketua, Sekretaris, dan Bendahara Gerakan Nasional Calon Independen). Para Pemohon bermaksud untuk mengikuti dan berpartisipasi melalui jalur independen dalam Pemilukada di daerah Kalimantan Selatan. Adapun ketentuan persyaratan tersebut tercantum dalam Pasal 41 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 8 Tahun 2015, yaitu :

[10] Putusan MK-RI Nomor Perkara 42/PUU-XIII/2015, hlm. 4-5
[11] *Ibid*., hlm. 73

Pasal 41 ayat (1) dan ayat (2) UU 8/2015

(1) Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur jika memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:
   a. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen);
   b. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) jiwa sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen);
   c. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) jiwa sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen);
   d. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen); dan
   e. jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c dan huruf d tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/kota di Provinsi dimaksud.

(2) Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota, jika memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:
   a. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen);
   b. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen);
   c. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen);
   d. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen); dan
   e. Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota dimaksud.

Para Pemohon mendalilkan bahwa persyaratan yang harus dipenuhi oleh calon kepala daerah dari jalur independen sebagaimana tercantum dalam Pasal 41 UU 8/2015 bersifat diskriminatif. Jumlah persentase dukungan yang harus

diperoleh oleh calon kepala daerah dari jalur independen naik sebesar 3.5% dari ketentuan yang terdapat dalam ketentuan undang-undang sebelumnya (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah); Kenaikan persyaratan jumlah dukungan masyarakat untuk calon kepala daerah dari jalur perseorangan, sangatlah signifikan dan memberatkan. Jika disimulasikan, maka dukungan bagi calon perseorangan dalam pemilukada Provinsi Kalimantan Selatan naik hingga 59 %, hal tersebut akan mengebiri calon perseorangan untuk ikut serta dalam penguatan demokrasi dalam bentuk Pemilukada.[12]

Terhadap permohon tersebut di atas, MK memutuskan bahwa Pasal 41 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 8 Tahun 2015 adalah inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) sepanjang tidak diartikan bahwa dasar perhitungan prsentase dukungan bagi perseorangan yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah adalah mengacu pada daftar calon pemilih tetap pada Pemilihan Umum sebelumnya.[13] Pasal 41 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 8 Tahun 2015 yang mendasarkan persentase dukungan bagi perseorangan yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah yang menggunakan ukuran jumlah penduduk haruslah dimaknai menggunakan ukuran jumlah penduduk yang telah mempunyai hak pilih sebagaimana tertuang dalam daftar calon pemilih tetap di masing-masing daerah yang bersangkutan pada pemilihan umum sebelumnya.

[12] Putusan MK-RI Nomor Perkara 60/PUU-XIII/2015, hlm. 34-37
[13] *Ibid*., hlm. 72

Rangkaian terakhir, muncul Putusan MK-RI Nomor 100/PUU-XIII/2015 terkait Pemilihan kepala daerah dengan hanya satu pasangan calon. Pemohon dalam perkara ini ialah Effendi Ghazali (Pemohon I) dan Yayan Sakti Suryandaru (Pemohon II). Pemohon I adalah perseorangan warga Indonesia yang mempunyai hak untuk memilih serta merupakan warga negara Indonesia yang selalu aktif melaksanakan Hak Pilih dalam Pemilihan Umum dam Pemilihan Kepala Daerah. Adapun Pemohon II adalah perseorangan warga Indonesia yang merasa dirugikan oleh pasal yang menentukan "penundaan pilkada jika dalam suatu daerah terdapat kurang dari dua pasangan calon". Artinya dengan pilkada di suatu daerah hanya diikuti oleh calon tunggal, maka pilkada mengalami penundaan.

Terkait hal ini pemohon II merasa dirugikan karena menyebabkan pemilihan Kepala Daerah Kota Surabaya mengalami penundaan. Penundaan Pemilihan Kepala Daerah mengakibatkan terhambatnya keputusan strategis dan penting dalam pembangunan daerah mengingat daerah tersebut dipimpin oleh seorang Pelaksana Tugas. Hal-hal tersebut tidak hanya merugikan warga negara di daerah tersebut namun juga seluruh warga negara Indonesia, yang amat berpotensi terlibat dengan hasil-hasil pembangunan di seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia, misalnya hasil pembangunan dalam bentuk infrastruktur, fasilitas umum, dan sebagainya.[14] Terhadap perkara ini, MK memutuskan bahwa Calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah dengan hanya satu pasang (calon tunggal) tetap dilanjutkan dengan syarat tertentu.

[14] Putusan MK-RI Nomor Perkara 100/PUU-XIII/2015, hlm. 8-9

Dalam praktiknya, sesungguhnya sangat banyak putusan MK terkait konsep pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah kalau ditelusuri. Akan tetapi penulis hanya membatasi 6 (enam) putusan dalam penelitian ini. Alasan mengapa enam putusan tersebut dipilih sebagai objek penelitian karena enam putusan tersebut mewakili konsep pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah di masing-masing zamannya; enam putusan tersebut banyak mendapat sorotan dari masyarakat; dan enam putusan tersebut turut mengguncang serta mewarnai dinamika ketatanegaraan yang ada. Adapun, rangkumannya bisa dilihat dalam tabel sebagai berikut :

Tabel. 1.1
Rangkuman Inti Permohonan dan Inti Putusan MK Terkait Pencalonan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Produk Hukum	Inti Permohonan	Nomor Putusan MK	Inti Putusan
UU 32/2004 Tentang Pemerintahan Daerah	Diperbolehkannya adanya Calon Kepala Daerah Perseorangan (yang tidak memiliki kendaraan politik atau parpol)	Putusan MK-RI Nomor 05/PUU-V/2007	Mengabulkan adanya Calon Kepala Daerah Perseorangan (tanpa melalui Parpol)
UU 12/2008 tentang Perubahan kedua UU 32/2004 tentang Pemerintah Daerah	Membatalkan syarat bagi calon kepala daerah : "*tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena*	Putusan MK-RI Nomor 04/PUU-VII/2009	Syarat tersebut merupakan norma hukum yang bersifat inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*), yaitu tidak konstitusional sepanjang tidak dipenuhi syarat-syarat : (i) tidak berlaku untuk

	melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih".		jabatan publik yang dipilih (*elected officials*); (ii) berlaku terbatas jangka waktunya hanya selama 5 (lima) tahun sejak terpidana menjalani hukumannya; (iii) dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana; (iv) bukan sebagai kejahatan yang berulang-ulang.
UU 8/2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota	Ada dua permohonan yaitu : -Membatalkan Larangan Calon Kepala Daerah memiliki konfilk kepentingan dengan Petahana -Membatalkan syarat keharusan memberitahukan pencalonannya kepada pimpinan Dewan bagi Anggota DPR, DPD, dan DPRD dalam persyaratan menjadi calon Gubernur dan wakil gubernur, calon bupati dan	Putusan MK-RI Nomor 33/PUU-XIII/2015	Aturan "tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana" bertentangan dengan UUD dan bagi anggota DPR, anggota DPD, atau anggota DPRD yang ditetapkan memenuhi persyaratan sebagai calon Gubernur, calon Wakil Gubernur, calon Bupati, calon Wakil Bupati, calon Walikota, dan calon Wakil Walikota wajib untuk mengundurkan diri dari jabatannya

	wakil bupati, serta calon walikota dan wakil walikota		
	Membatalkan syarat bagi calon kepala daerah : "*tidak pernah dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana yang diancam, dengan pidana penjara 5 tahun atau lebih bagi seseorang yang akan mencalonkan diri sebagai kepala daerah*"	Putusan MK-RI Nomor 42/PUU-XIII/2015	Syarat tersebut bertentangan dengan UUD NRI 1945 secara bersyarat (*conditionally unconstitutional*) sepanjang tidak dimaknai dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan adalah mantan terpidana
	Mengacu pasal Pasal 41 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 8 Tahun 2015, Persyaratan menjadi calon kepala daerah melalui jalur independen sangat berat. Kenaikan persyaratan jumlah dukungan masyarakat untuk calon kepala daerah dari jalur perseorangan, sangatlah signifikan dan memberatkan. Oleh karenanya harus dibatalkan karena bertentangan dengan UUD.	Putusan MK-RI Nomor 60/PUU-XIII/2015	Pasal 41 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 8 Tahun 2015 yang mendasarkan persentase dukungan bagi perseorangan yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah yang menggunakan ukuran jumlah penduduk haruslah dimaknai menggunakan ukuran jumlah penduduk yang telah mempunyai hak pilih sebagaimana tertuang dalam daftar calon pemilih tetap di masing-masing daerah yang bersangkutan pada pemilihan umum sebelumnya.

	Pemilihan kepala daerah dengan hanya satu pasangan calon tetap harus digelar	Putusan MK-RI Nomor 100/PUU-XIII/2015	Jika dalam suatu daerah terdapat Calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah dengan hanya satu pasang (calon tunggal) maka harus tetap digelar pilkada dengan syarat tertentu.

Enam putusan MK terkait pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah di atas tentu turut mewarnai dinamika ketatanegaraan khususnya dalam hal demokrasi lokal. Dalam menyikapi putusan-putusan tersebut, lahir dua kubu yang berseberangan. Di satu sisi ada yang menganggap putusan-putusan MK di atas termasuk putusan yang progresif, sementara di sisi lain ada yang menganggap bahwa putusan-putusan MK di atas sangat kontroversial. Tentunya untuk mengatakan bahwa sebuah putusan itu progresif atau tidak, pastilah memerlukan indikator-indikator sebagai pijakan analisis yang didasarkan pada teori-teori yang relevan.

Terkait bagaimana putusan MK yang progresif, bahwa progresif itu sendiri secara etimologi berasal dari kata *progess* dari bahasa Inggris yang berarti kemajuan. Jika kata 'hukum' digabung dengan kata 'progresif', maka bermakna bahwa hukum hendaknya mampu mengikuti perkembangan zaman agar mampu melayani kepentingan masyarakat berdasarkan aspek moralitas sumberdaya para penegak hukum.[15] Itulah yang kemudian disebut dengan hukum progresif. Dikaitkan dengan putusan MK yang progresif, tentu tidak bisa langsung dimaknai

[15] Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif, Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 128

bahwa putusan MK yang progesif itu ialah putusan yang mampu mengikuti perkembangan zaman dan realitas ketatanegaraan di Indonesia. Sekali lagi, bahwa sebuah putusan dikatakan progresif atau tidak harus memiliki asumsi beserta indikator-indikator penguatnya.

Disinilah relevansinya penelitian ini dilakukan yaitu untuk membuka dan menganalisis putusan-putusan MK terkait pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia dalam perspektif hukum progresif. Terlepas dari dua kubu yang berseberangan (antara yang menganggap progresif dan kontroversial) tersebut, perlu untuk dikawal dan diarahkan bahwa putusan-putusan MK dalam perkara pengujian undang-undang (termasuk yang terkait dengan pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah) haruslah dihubungkan dengan perlindungan hak konstitusional warga negara, serta hak asasi manusia yang sangat mendasar bagi tegaknya demokrasi.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, dapat diajukan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana konstelasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pencalonan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Indonesia ditinjau dari Hukum Progresif?
2. Apa implikasi yuridis atas Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pencalonan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Indonesia?
3. Bagaimana konsep pengaturan pencalonan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam Pilkada yang akan datang?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk :

1. Mengetahui dan menganalisis Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pencalonan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Indonesia ditinjau dari Hukum Progresif.
2. Mengetahui dan menganalisis implikasi yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pencalonan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Indonesia.
3. Merumuskan konsep pencalonan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang akan datang.

D. Orisinalitas Penelitian

Sepanjang pengamatan penulis, belum pernah terdapat penelitian yang dilakukan secara mendalam mengenai putusan Mahkamah Konstitusi dalam pencalonan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Indonesia ditinjau dalam perspektif hukum progresif, dengan objek pengujian 3 (tiga) undang-undang yang berbeda, yang mengatur terkait konsep pencalonan kepala daerah. Sebelumnya pernah dilakukan penelitian terkait beberapa putusan MK yang kemudian dianalisis sebagai bentuk terobosan hukum di Indonesia. Penelitian itu dilakukan oleh Soimin Dan Mashuriyanto yang kemudian dibukukan pada tahu 2013 dengan judul “Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”. Dalam buku tersebut, ada bab khusus yang membahas mengenai Dinamika Mahkamah

Konstitusi dalam Konstelasi Ketatanegaraan Indonesia yang kebetulan salah satunya menganalisis putusan MK terkait dengan pencalonan kepala daerah.

Penelitian itu menjelaskan berbagai terobosan Mahkamah Konstitusi dalam Pembentukan Hukum Nasional dengan salah satu contoh adalah Putusan MK Terkait Calon Independen dalam Pemilu Kepala daerah. Hasil penelitian itu menyimpulkan bahwa putusan Putusan MK-RI Nomor 05/PUU-V/2007 yang membuka bagi calon independen untuk maju dalam kontes pilkada menyisakan beberapa persoalan hukum yang sangat penting untuk segera diselesaikan. Salah satu persoalan tersebut mencuat ketika Ferdi Gunsan menggugat KPU Kabupaten Tulangbawang karena lembaga penyelenggara pemilu itu menolak menerima pendaftaran Ferdi Gunsan dari jalur calon independen. Dengan kondisi ini terlihat terlihat jelas bahwa di satu pihak MK menciptakan norma baru dengan membuka kesempatan bagi pasangan calon perseorangan selain yang diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik. Sedangkan di lain pihak MK juga telah memberikan peluang terjadinya kekosongan hukum (*rechtsvacuum*), dikarenakan keterbatasan kewenangan MK yang tidak dapat membentuk aturan-aturan hukum, yang mengatur lebih lanjut yang mengamanatkan tentang hal tersebut. Hal ini sudah terjadi dengan adanya kasus bahwa Kabupaten Tulangbawang menyatakan menolak pasangan calon independen disebabkan tidak adanya aturan hukum yang mengaturnya.[16]

[16] Soimin & Mashuriyanto, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2013

Bahasan yang membedakan buku tersebut dengan penelitian penulis adalah bahwa buku tersebut menguraikan terkait terobosan hukum yang dilakukan MK dengan salah satu contoh putusannya ialah Putusan MK-RI Nomor 05/PUU-V/2007 yang membuka bagi calon independen dalam pencalonan kepala daerah, sedangkan penulis mengkaji Putusan MK-RI Nomor 05/PUU-V/2007 ditambah 5 (lima) putusan MK lainnya yang berkaitan dengan pencalonan kepala daerah. Lima putusan MK tersebut, empat diantaranya merupakan putusan MK terbaru yang lahir dalam tahun 2015.

Dalam buku Joko J. Prihatmoko yang berjudul "Mendemokratiskan Pemilu Dari Sistem Sampai Elemen Teknis" terdapat bab khusus terkait dinamika demokrasi dalam Pilkada yang beberapa poinnya membahas pencalonan kepala daerah. Ada dua hal terkait dengan materi pencalonan kepala daerah, yaitu adanya Calon Tunggal dan Calon Perseorangan dalam Pilkada. Penulis buku tersebut membahas bahwa fenomena calon tunggal terjadi dalam pemilihan kepala daerah (Pilkada) di Kabupaten Sampang dan Provinsi Gorontalo. UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah tidak mengantisipasi munculnya calon tunggal. Sesuai ketentuan, pilkada harus diikuti sekurangnya dua pasangan calon. Calon tunggal tidak memenuhi syarat minimal sehingga pilkada tak dapat dilangsungkan. Kompetisi hanya bisa terjadi jika pilkada diikuti sekurang-kurangnya dua pasangan calon, sehingga penulis buku menegaskan bahwa Calon tunggal merupakan preseden buruk dan ancaman bagi demokrasi. Masalah calon tunggal yang menyebabkan pilkada *deadlock*, hal itu merupakan tanggung jawab partai sepenuhnya. Tidak perlu dikait-kaitkan dengan KPUD. Tugas KPUD

adalah menyelenggarakan pilkada, bukan memotivasi partai mengajukan calon. Berkembangnya gejala calon tunggal seharusnya menyadarkan partai untuk segera berbenah.

Dalam pembahasan calon perseorangan, penulis buku menegaskan bahwa putusan MK dengan membolehkan adanya calon perseorangan dalam pilkada bukan lagu lagu kematian untuk partai. dengan adanya "pintu lain"(*other access*) pencalonan seharusnya melecut partai untuk berbenah. Artinya diperbolehkannya pencalonan perseorangan merupakan peringatan bagi partai politik untuk meningkatkan integritas, kapasitas, dan kapabilitas sumber kepemimpinan sekaligus menjaga kepercayaan (*trust*) rakyat. dari sini penulis buku menyimpulkan bahwa putusan MK terkait calon perseorangan dalam pilkada ibarat kotak pandora yang membawa persoalan-persoalan baru dalam kehidupan politik. Artinya, dibukanya pencalonan perseorangan dalam pilkada menuntut penguatan sistem politik dan langkah-langkah antisipatif dalam tata hubungan antara eksekutif dan legislatif.[17]

Buku lain yang ditulis oleh Joko J. Prihatmoko yang berjudul"Pemilihan Kepala Daerah Langsung" di dalam salah satu babnya menguraikan terkait Pencalonan dan Penelitian Persyaratan Calon. Di dalam penelitian itu, penulis berasumsi bahwa kualitas kompetisi dalam pilkada sesungguhnya dapat dilihat dari sistem pencalonan atau pendaftaran yang digunakan. Pencalonan juga merupakan satu dimensi hak pilih aktif, yaitu hak warga untuk dipilih. Dimensi

[17] Joko, J.Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu Dari Sistem Sampai Elemen Teknis*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008

lainnya adalah hak warga untuk memilih. Karena itulah, pencalonan merupakan tahapan penting yang ditunggu-tunggu masyarakat khususnya oleh para politisi, dalam pilkada langsung. Penulis buku ini hanya terbatas menguraikan terkait jenis sistem pencalonan dan rekrutmen bakal calon secara teoritik lalu dibenturkan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan PP Nomor 6 Tahun 2005.

Penulis buku tersebut di atas berkesimpulan bahwa sistem pencalonan pilkada langsung yang dirumuskan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan PP Nomor 6 Tahun 2005, merupakan sistem yang tidak memiliki batas-batas yang tegas sebagai sistem terbatas atau terbuka. Indikator utamanya adalah bahwa mekanisme pendaftaran calon yang diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 (UU Pemda) menempatkan partai politik pada posisi dan fungsi yang sangat strategis atau menentukan. Sedangkan calon perseorangan diakomodir dalam proses pencalonan pilkada langsung tetapi aksesnya sangat sempit. Di bagian lain penulis juga merumuskan beberapa kriteria persyaratan calon yaitu kesetiaan pada dasar negara dan ideologi bangsa; akseptabilitas; kapabilitas; mekanisme kontrol, dan ketaatan sebagai hamba hukum kredibilitas pemerintahan.[18]

Dalam penelitian lain, pernah dilakukan penelitian oleh Mustafa Lutfi terkait Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pemilukada. Penelitian tersebut kemudian dibukukan dengan judul “Hukum Sengketa Pemilukada Di Indonesia :

[18] Joko, J.Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung : Filosofi Sistem Dan Problema Penerapan di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005

Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi". Memang di dalam buku tersebut penulis menganalisis putusan MK terkait pemilukada, akan tetapi putusan-putusan yang menjadi objek penelitian sudah dikerucutkan membahas putusan MK tentang Sengketa Hasil Pemilukada yaitu dalam Putusan No.42/PHPU.D-VI/2008 tentang Sengketa Hasil Pemilukada Jawa Timur dan Putusan No.66/PHPU.D-VI/2008 Tentang Sengketa Hasil Pemilukada Kabupaten Langkat Sumatera Utara. [19]

Sementara itu, Sri Hastuti Puspitasari pernah melakukan penelitian dengan judul "Upaya Memperkokoh Negara Hukum Melalui Penegakan Hukum Progresif oleh Mahkamah Konstitusi". Dalam penelitian tersebut, penulis menguraikan beberapa putusan MK yang dinilai progresif, yaitu putusan MK tentang pengembalian hak pilih WNI eks PKI dan Organisasi terlarang lainnya melalui Pengujian UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD dan yang terkait dengan Pilkada adalah putusan MK yang memberi tempat bagi calon perseorangan sebagai calon kepala daerah atau wakil kepala daerah melalui pengujian UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.[20] Meskipun penulis menguraikan beberapa putusan MK yang bersifat progresif, akan tetapi penulis belum secara spesifik memberikan indikator-indikator terkait seperti apa putusan MK yang dinilai progresif. Selain itu, dalam

[19] Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilukada Di Indonesia : Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional* Mahkamah Konstitusi, UII Press, Yogyakarta, 2010

[20] Sri Hastuti Puspitasari, Upaya Memperkokoh Negara Hukum Melalui Penegakan Hukum Progresif oleh Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Konstitusi PSHK FH UII*, Vol.II, No.1, September 2013

penelitian ini, putusan MK yang terkait dengan pilkada hanya putusan MK terkait calon kepala daerah perseorangan.

Penelitian atau pun tulisan-tulisan yang membahas tentang konsep pencalonan kepala daerah baik bentuk analisis putusan MK maupun uraian teoritik di atas berbeda dengan penelitian ini, karena penelitian ini akan meneliti konstelasi putusan Mahkamah Konstitusi dalam pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah ditinjau dengan perspektif hukum progresif, dengan basis enam putusan MK sebagai hasil pengujian konstitusionalitas tiga UU yang berbeda yaitu UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah; UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan kedua UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah; dan UU No. 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

E. Kerangka Teori

1. Teori Demokrasi

Pada zaman modern ini, hampir semua negara mengklaim menjadi penganut paham demokrasi. Memang harus diakui sampai sekarang istilah demokrasi itu sudah menjadi bahasa umum yang menunjuk pada pengertian sistem politik yang ideal dimana-mana. Padahal dulunya, pada zaman Yunani Kuno dari mana istilah demokrasi itu berasal, istilah demokrasi itu mempunyai konotasi yang sangat buruk. Demokrasi (“*demos” + “cratos”* atau “*demos” + “kratien”* dibayangkan orang sebagai pemerintah oleh semua orang yang

merupakan kebalikan dari konsep pemerintahan oleh satu orang (*autocracy*).[21] Demokrasi menurut asal kata berarti "rakyat berkuasa" atau "*government or rule by the people*". Dalam bahasa Yunani *demos* berarti rakyat, *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa.[22] Artinya kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat sehingga rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu juga pada dasarnya diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan, negara yang baik diidealkan juga agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan seluruh masyarakat dalam arti seluas-luasnya.

Henry B. Mayo dalam bukunya *Introduction to Democracy Theory* memberi definisi demokrasi sebagai sistem politik sebagai berikut :[23]

> *A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic alections which are conducted on the principle of political equality and under conditios of political freedom* ("Sistem politik yang demokratis ialah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik")

---

[21] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*.Cet2 : Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2011, hlm. 116

[22] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 241

[23] Henry B. Mayo, An Introduction to Democratic Theory, (New York : Oxford Universicty Press, 1969 yang dikutip dalam Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Cet 5 Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 218

Demokrasi telah memberikan porsi kekuasaan rakyat lebih besar dalam menjalankan kekuasaan negara. Di samping itu, demokrasi sebagai sistem pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat, maupun sebagai mekanisme pembentukan pemerintahan hanya dapat terwujud jika terdapat jaminan hak asasi manusia. Untuk menjalankan demokrasi tersebut harus ada jaminan kebebasan berkeyakinan, berpendapat dan berserikat.[24] Di kebanyakan negara demokrasi, pemilu dianggap lambang, sekaligus tolak ukur, dari demokrasi itu.[25] Dengan kata lain pemilihan umum merupakan suatu konsekuensi logis dianutnya prinsip demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.[26]

Pemilu merupakan manifestasi kedaulatan rakyat untuk memilih pemimpinnya. Di Indonesia, pemilu terdiri dari pemilu legislatif, pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Berdasarkan sejarah dan perkembangannya, dari sudut pandang hukum ketatanegaraan, perubahan mekanisme pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dari sistem perwakilan ke sistem pemilihan langsung merupakan kemajuan yang sangat siginifikan dalam kehidupan berdemokrasi dan berkonstitusi dalam praktik ketatanegaraan Indonesia. Perubahan ini tentu akan berdampak pada sistem politik lokal dan membuka ruang yang lebih luas bagi partisipasi rakyat

---

[24] Bisariyadi, dkk, *Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional*, Jurnal Konstitusi, Vol. 9, Nomor 3, September 2012, hlm. 538

[25] Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, edisi Revisi, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 461

[26] Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 9

dalam proses berdemokrasi. Pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan menghasilkan figur kepemimpinan yang aspiratif, berkualitas, dan *legitimate*. Dengan pemilihan langsung ini akan lebih mendekatkan pemerintah dengan yang diperintah, dan akuntabilitas kepala daerah benar-benar tertuju pada rakyat.[27]

2. Teori Hak Asasi Manusia

Hak asasi manusia adalah hak-hak yang dimiliki manusia semata-mata karena ia manusia. Umat manusia memilikinya bukan karena diberikan kepadanya oleh masyarakat atau berdasarkan hukum positif, melainkan semata-mata berdasarkan martabatnya sebagai manusia. Dalam arti ini, maka meskipun setiap orang terlahir dengan warna kulit, jenis kelamin, bahasa, budaya, dan kewarganegaraan yang berbeda-beda, ia tetap mempunyai hak-hak tersebut.[28] UDHR (*Universal Declaration of Human Rights*) memberikan pengertian hak asasi manusia (HAM) sebagai perangkat hak-hak dasar manusia yang tidak boleh dipisahkan dari keberadaanya sebagai manusia. Dengan demikian, martabat manusia merupakan sumber dari seluruh HAM. Martabat manusia akan berkembang jika hak yang paling dasar yaitu kemerdekaan dan persamaan dapat dikembangkan.

Di Indonesia, misalnya konsep HAM dapat ditemukan antara lain dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM. Dalam UU tersebut dikemukakan pengertian hak asasi manusia adalah "seperangkat hak yang melekat

---

[27] Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 49

[28] Rhona K. M. Smith, *et.al*, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Cet 2, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2010, hlm. 11

pada hakekat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerahNya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan dan perlindungan harkat dan martabat manusia". UU No.39 Tahun 1999 juga mendefinisikan kewajiban dasar manusia adalah "seperangkat kewajiban yang apabila tidak dilaksanakan tidak memungkinkan terlaksana dan tegaknya hak asasi manusia".

Dengan demikian hakekat HAM dapat dinyatakan merupakan hak yang dimiliki setiap orang untuk menjamin harkat dan martabatnya sebagai manusia dan merupakan pemeberian Tuhan Yang Maha Esa bukan merupakan pemberian negara atau pihak lain, tidak dapat dipindahkan dan dihapus dengan alasan apapun dan kewajiban semua pihak terutama negara untuk melindungi dan menegakan HAM

Selama ini, UUD 1945 dipandang sangat sederhana dalam mengatur jaminan hak asasi manusia, yakni diatur dalam Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29 ayat (2), Pasal 30 ayat (1), Pasal 31 ayat (1), dan Pasal 34, padahal tuntutan masyarakat terhadap jaminan hak-haknya sudah sangat kompleks. Maka melalui perubahan kedua UUD 1945, telah dilakukan perluasan materi hak asasi manusia dalam Bab XA dengan judul Hak Asasi Manusia yang terdiri dari pasal 28A sampai Pasal 28J.[29] Penambahan rumusan HAM serta jaminan penghormatan, perlindungan, pelaksanaan, dan pemajuannya ke dalam UUD 1945 bukan semata-mata karena kehendak untuk mengakomodasi perkembangan pandangan mengenai HAM yang

[29] Ni'matul Huda, *Hukum..., Op.Cit.,* hlm. 87

dianggap semakin penting sebagai isu global, melainkan karena hal itu merupakan salah satu indikator untuk mengukur tingkat peradaban, tingkat demokrasi, dan tingkat kemajuan suatu negara.[30]

Dalam kaitannya dengan konsep penegakan HAM sebagai salah satu indikator untuk mengukur tingkat demokrasi, pelaku hukum terpenting yang mempunyai beban terberat tentunya adalah para hakim, yang berusaha mencari titik taut atau *points of contact* antara kepentingan HAM individu dan kepentingan HAM umum. Berhasilnya demokrasi di suatu negara banyak terletak di tangan para hakim, karena proses pencarian titik taut antara HAM individu dan HAM umum akan berjalan terus, selama pemerintahan negara yang bersangkutan berpacu pada prinsip-prinsip demokrasi.[31] Berdasarkan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa antara hak asasi manusia dengan demokrasi ini berjalin berkelindan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Keduanya mempunyai relevansi yang positif bagi negara maupun warga negaranya.

3. Teori Hukum Progresif

Hukum progresif merupakan salah satu gagasan yang paling menarik dalam literatur hukum Indonesia pada saat ini. Dikatakan menarik, karena hukum progresif telah menggugat keberadaan hukum modern yang telah dianggap mapan dalam berhukum kita selama ini. Hukum progresif menyingkap tabir dan menggeledah berbagai kegagalan hukum modern yang didasari oleh filsafat

---

[30] *Ibid.*

[31] Charles Himawan, *Hukum Sebagai Panglima*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2003, hlm 188

positivistik, legalistik, dan linear tersebut untuk menjawab persoalan hukum sebagai masalah manusia dan kemanusiaan.[32] Hukum modern yang membuat jurang menganga antara hukum dengan kemanusiaan tersebut diguncang oleh kehadiran hukum progresif yang mengandung semangat pembebasan, yaitu pembebasan dari tradisi berhukum konvensional yang legalistik dan linier tersebut.[33]

Gagasan hukum progresif ini dilontarkan oleh pakar sosiologi hukum ternama dari Universitas Diponegoro, Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, SH, atau sering dipanggil dengan Prof. Tjip. Menurutnya, hukum hendaknya mengikuti perkembangan zaman, mampu menjawab perkembangan zaman dengan segala dasar didalamnya. Berdasarkan semangat mengikuti perkembangan zaman itulah gagasan progresivitas hukum dibangun. Seperti apa konsep progresif itu, bahwa progresif berasal dari kata *progess* yang berarti kemajuan. Hukum hendaknya mampu mengikuti perkembangan zaman, mampu menjawab perubahan zaman dengan segala dasar di dalamnya, serta mampu melayani masyarakat dengan menyandarkan pada aspek moralitas dari sumber daya manusia penegak hukum itu sendiri.[34] Benang merah yang dapat ditarik dari lontaran gagasan mengenai hukum progresif adalah, seyogyanya penegak hukum bahkan kita semua harus berani keluar dari alur tradisi penegakan hukum yang hanya bersandarkan kepada peraturan perundang-undangan *an-sich*. Sebab hukum bukanlah semata-mata

---

[32] Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif..., Op.Cit.*, hlm. v

[33] *Ibid*.

[34] Lihat dalam bagian pengantar kumpulan tulisan Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Editor I Gede A.B Wiranata, Joni Emirzon, Firman Muntaqo, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2006, hlm. ix

ruang hampa yang steril dari konsep-konsep non-hukum. Hukum harus pula dilihat dari perspektif sosial, perilaku yang senyatanya dan dapat diterima oleh dan bagi semua insan yang ada didalamnya. Meski tak jarang penerimaan itu sendiri tak selalu bermakna sama bagi semua. Hukum progresif adalah salah satu terapi krisis hukum Indonesia saat ini menuju masa depan.[35]

Hukum progresif dimulai dari suatu asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya. Hukum progresif tidak menerima hukum sebagai institusi yang mutlak serta final, melainkan sangat ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdi kepada manusia.[36] Hukum progresif menolak tradisi *analytical jurispridence* atau *rechtsdogmatik*, dan berbagi paham atau aliran, seperti *legal realism, freirechtslehre, sociological jurisprudence, interessenjurisprudenz* di Jerman, teori hukum alam, dan *critical legal studies*.[37]

Faktor manusia dalam hukum sudah terlalu lama diabaikan untuk lebih memberi tempat kepada hukum (undang-undang, prosedur dan logika hukum). Ide (penegakan) hukum progresif adalah untuk membebaskan manusia dari belenggu hukum. Hukum berfungsi memberi panduan dan tidak membelenggu. Manusia-manusialah yang berperan lebih penting.[38] Hukum Progresif hadir di tengah-tengah ambruknya dunia hukum di negeri ini dan memberitahukan kepada kita tentang kesalahan-kesalahan mendasar pada cara berhukum kita selama ini. Menjalankan hukum tidak sekedar menurut kata-kata hitam-putih dari peraturan (*according to the letter*), melainkan menurut semangat dan makna lebih dalam (*to*

---

[35] *Ibid*., hlm. xiii
[36] Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif*..., *Op.Cit*., hlm. 1
[37] *Ibid.*
[38] Lihat dalam pengantar editor, Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum*..., *Op.Cit*, hlm.xix

the very meaning) dari undang-undang atau hukum. Hukum tidak hanya dijalankan dengan kecerdasan intelektual, melainkan dengan kecerdasan spiritual. Menjalankan hukum haruslah dengan determinasi, empati, dedikasi, komitmen terhadap penderitaan bangsa untuk berani mencari jalan lain guna mensejahterakan rakyat.

Hukum progresif merupakan koreksi terhadap kelemahan sistem hukum modern yang sarat dengan birokrasi serta ingin membebaskan diri dari dominasi suatu tipe hukum liberal. Hukum progresif ditujukan untuk melindungi rakyat menuju kepada ideal hukum dan menolak *status quo*, serta tidak ingin menjadikan hukum sebagai teknologi yang tidak bernurani, melainkan suatu institusi yang bermoral.[39] Maka dalam konteks putusan Mahkamah Konstitusi, hakim-hakim konstitusi dituntut untuk mengerti dan memahami bahwa putusan yang baik adalah putusan yang mengikuti perkembangan zaman sekaligus menjawab tantangan. Gagasan hukum progresif inilah yang seharusnya mendorong para hakim dalam memaknai cara berhukum di Indonesia. Gagasan progresif bisa menjadi salah satu terapi untuk mengatasi krisis hukum yang terjadi saat ini sekaligus mencegah agar krisis hukum tidak terjadi lagi di masa yang akan datang.

[39] Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif...*, *Op.Cit.*, hlm. 2

4. Korelasi Teori Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Hukum Progresif

Bagi negara-negara yang menganut demokrasi tentulah rakyat ditempatkan sebagai subjek yang sentral dalam menjalankan roda pemerintahan dengan garis dan prinsip dasar tertentu. Demokrasi sebagai sebuah sistem memiliki roh atau inti yang tidak lain adalah hak-hak dasar dan asasi manusia. Demokrasi dan hak asasi manusia ini dalam praktiknya berjalan berkelindan, terutama bagi negara-negara yang menganut demokrasi dan negara hukum. Dikatakan berjalin berkelindan, karena pada dasarnya prinsip-prinsip yang terkandung di dalam demokrasi dan hak asasi manusia ini saling memiliki korelasi. Di antaranya adalah prinsip persamaan, kebebasan, tidak berlaku diskriminatif, dan lain sebagainya. Agar prinsip-prinsip dasar dalam demokrasi dan hak asasi manusia ini dapat ditegakkan, maka dibutuhkan penegak yang setia untuk melindungi demokrasi dan hak asasi manusia.

Di Indonesia, ada Mahkamah Konstitusi yang berfungsi sebagai pelindung demokrasi dan hak asasi manusia. Hakim-hakim konstitusi melalui putusan-putusannya dituntut untuk konsisten melindungi demokrasi dan hak asasi manusia. Agar putusan-putusan tersebut sejalan dan konsisten dengan prinsip demokrasi dan hak asasi manusia, maka ide penegakan hukum progresif yang berangkat dari asumsi “hukum untuk manusia” menjadi relevan untuk dianut dan diemban dalam spirit putusan MK. Hukum progresif bisa diibaratkan sebagai papan penunjuk yang selalu memeringatkan, hukum harus terus-menerus merobohkan, mengganti, membebaskan hukum yang mandek, karena tidak mampu melayani lingkungan yang berubah.

F. Definisi Operasional

Definisi putusan MK yang progresif berangkat dari pemahaman dasar terkait hukum progresif itu sendiri. Progresif berasal dari kata *progess* yang berarti kemajuan. Jika digabungkan dengan hukum, maka hukum progresif dapat dimaknai hukum hendaknya mampu mengikuti perkembangan zaman, mampu menjawab perubahan zaman dengan segala dasar di dalamnya, serta mampu melayani masyarakat dengan menyandarkan pada aspek moralitas dari sumber daya manusia penegak hukum itu sendiri. Berangkat dari pengertian tersebut, penulis kemudian menganalisis enam putusan MK terkait dengan pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam pilkada dalam perspektif hukum progresif sehingga hasil akhirnya akan tersaji putusan MK yang bisa dikategorikan sebagai putusan yang progresif dan putusan MK yang tidak progresif.

Putusan-putusan terkait pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut tentu harus dikaitkan dengan kerangka utama, yaitu demokrasi dan hak asasi manusia. Bingkai demokrasi menjadi penting mengingat bahwa pilkada merupakan wujud dari demokrasi, sehingga prinsip dan nilai-nilai demokrasi harus disertakan dalam penyelenggaran pilkada. Sedangkan bingkai hak asasi manusia digunakan, karena sebagai implikasi paham negara hukum yang dianut oleh Indonesia. Dalam paham negara hukum, jaminan hak asasi manusia merupakan salah satu elemen penting dan utama. Bahkan adanya jaminan hak asasi manusia juga sekaligus menjadi spirit dan ruh demokrasi itu sendiri sebagaimana dijamin oleh UUD 1945. Adanya kontestasi pilkada itulah salah satu

wujud konkrit jaminan hak asasi manusia. Disinilah fungsi MK sebagai pelindung demokrasi dan hak asasi manusia menjadi relevan.

Berdasarkan uraian di atas, penulis merumuskan indikator-indikator bahwa putusan MK yang progresif adalah putusan yang melindungi prinsip demokrasi dan hak asasi manusia dengan rincian sebagai berikut :

1. Hukum harus peka terhadap perubahan yang terjadi di masyarakat baik lokal, nasional, maupun global sehingga Putusan MK cenderung tidak positivistik.
2. Menolak dan mematahkan *status quo,* sehingga Putusan MK cenderung menegasikan, mengganti, membebaskan hukum yang mandek karena tidak mampu melayani lingkungan yang berubah.
3. Hukum bukan institusi yang mutlak dan final, karena hukum selalu dalam proses menjadi sehingga Putusan MK cenderung terdapat adanya pemaknaan yang kreatif terhadap peraturan yang ada, tanpa harus menunggu perubahan peraturan.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif, dengan fokus kajian menelaah dan mengkaji 6 (enam) Putusan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah ditinjau dalam perspektif hukum progresif serta implikasinya terhadap pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

2. Objek Penelitian

Putusan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

3. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.[40] Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari norma atau kaidah dasar dan peraturan perundang-undangan. Bahan hukum primer (*primary sources of authorities*) dalam penelitian ini meliputi:

i. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
ii. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah;
iii. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah;
iv. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota;
v. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
vi. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 05/PUU-V/2007;
vii. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 04/PUU-VII/2009;
viii. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIII/2015;
ix. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015;

[40] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003. hlm. 13

x. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XIII/2015;

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

Selanjutnya bahan hukum sekunder (*secondary sources of authorities*) umumnya terdiri atas karya-karya akademis seperti buku, hasil penelitian, jurnal ilmiah dan lainnya. Bahan sekunder ini berguna untuk meningkatkan mutu dalam memahami hukum positif yang berlaku.[41]

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan metode studi literatur yang meliputi peraturan perundang-undangan terkait pencalonan kepala daerah dalam pilkada,baik secara langsung maupun yang menyatu dengan peraturan perundang-undangan lain, putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan, buku-buku, penelitian, jurnal, serta sumber tulisan lainnya yang relevan. Pengumpulan bahan hukum di atas dilakukan dengan cara studi dokumen, yaitu mengkaji, menelaah dan mempelajari bahan-bahan hukum yang ada kaitannya dengan penelitian ini.

5. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan, yakni: *pertama*, pendekatan kasus (*case approach*), yaitu digunakan untuk menelaah kasus-kasus yang berkaitan dengan masalah yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht*). Hal berkaitan dengan berbagai putusan MK terkait dengan konsep pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah. *Kedua*, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) , yaitu dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang

[41]Sulistyowati Irianto dan Shidarta (ed.), *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 128

berkaitan dengan permasalahan yang sedang dihadapi. Adapun peraturan perundang-undangan yang ditelaah adalah yang berkaitan dengan konsep pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah pasca reformasi. *Ketiga*, pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu dipilih karena penelitian ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di ilmu hukum. Melalui pendekatan ini diharapkan dapat menemukan jawaban atas konsep pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang akan datang.

6. Analisis Bahan Hukum

Metode analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif yaitu pengelompokan dan penyesuaian data-data yang diperoleh dari suatu gambaran sistematis yang didasarkan pada teori dan pengertian hukum yang terdapat dalam ilmu hukum untuk mendapatkan kesimpulan yang signifikan dan ilmiah. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian disajikan dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut :

a. Bahan hukum yang diperoleh dari peneltian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian;
b. Hasil klasifikasi bahan hukum selanjutnya disistematisasikan;
c. Bahan hukum yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan kesimpulan nantinya.

7. Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun secara sistematis ke dalam 5 (lima) bab dengan perincian sebagai berikut:

Bab Pertama, akan menguraikan pendahuluan, latar belakang masalah yang menunjukkan mengapa studi ini penting untuk dilakukan, rumusan masalah, tujuan penelitian, orisinalitas penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika penelitian.

Bab Kedua, Landasan Teoritik. Pada bab ini akan diuraikan tentang teori demokrasi, teori hak asasi manusia, dan teori hukum progresif.

Bab Ketiga, Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi dalam pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia dalam perspektif hukum progresif dan analisis implikasi yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi dalam pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia

Bab Keempat, Analisis konsep pengaturan pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam Pilkada yang akan datang.

Bab Kelima, Penutup. Pada bab ini akan ditampilkan kesimpulan dari hasil penelitian serta rekomendasi berdasarkan hasil penelitian yang bermanfaat bagi perkembangan hukum ke depan, khususnya di bidang hukum ketatanegaraan.