BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat atau demokrasi. Rakyat adalah pemilik kekuasaan tertinggi dalam negara. Kekuasaan yang sesungguhnya adalah berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Kekuasaan bahkan diidealkan diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat.[1]

Salah satu perwujudan pelaksanaan demokrasi adalah adanya pemilukada (Pemilihan Umum Kepala Daerah). Dengan adanya pemilukada membuktikan bahwa kedaulatan sepenuhnya berada di tangan rakyat. Rakyat menentukan sendiri masa depannya dengan secara individu memilih pasangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Hal ini telah dipertegas dalam UUD 1945 yang menyatakan langsung oleh rakyat. Kata-kata tersebut terlihat jelas tentang adanya perlibatan rakyat secara langsung dalam proses pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Inilah salah satu wujud nyata pelaksanaan demokrasi di Indonesia.[2]

Berdasarkan pada pengalaman sejarah Republik ini sampai tujuh tahun pasca Orde Baru, pemilihan kepala daerah di tingkat

---

[1] Sri Bintang Pamungkas, *Dari Orde Baru ke Indonesia Baru lewat Reformasi Total*, (Jakarta: Erlangga, 2001), h.1.

[2] Hendri Budi Yanto, *"Implikasi Tugas dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada: Studi Kasus Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 57/PHPU.D-VI/2008 tentang Pemilikada Kabupaten Bengkulu Selatan"*, (Skripsi Program S1, Universitas Sebelas Maret Surakarta, 2010), h. 16.

provinsi dan kabupaten/kota selalu dilaksanakan dengan sistem perwakilan, artinya kepala daerah baik gubernur maupun bupati/walikota hanya dipilih oleh para anggota DPRD. Pengalaman selama itu pula, pemilihan kepala daerah melalui sistem perwakilan, tidak pernah dapat memuaskan hati nurani dan keinginan rakyat secara ideal dan semestinya, selain prosesnya yang tidak transparan dan akuntabel, pelaksanaannya seringkali dikooptasi oleh kekuasaan partai politik di tingkat pusat. Sementara itu, proses penyelenggaraannya sulit terlepas dari praktik *money politics* untuk tujuan memenangkan pemilihan di DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

Lahirnya Undang-Undang Pemerintahan Daerah No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diubah dengan undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan harapan baru bagi bangsa ini untuk perubahan sistem politik yang otoriter menuju sistem politik yang demokratis. Berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang baru ini, terlepas dari segala kekurangannya, diharapkan terjadi perubahan besar yang mendasar menuju otonomi daerah yang sesungguhnya.[3] Pasal 24 ayat 5 Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut menyatakan, "kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah bersangkutan". Sejak hadirnya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, terdapat sebanyak 173 kabupaten/kota dan 8 provinsi yang telah

[3] Sri Warjiyati, "Calon Perseorangan dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah", dalam *Al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam*, Vol. 4, No. 1 (April 2014), UIN Sunan Ampel, h. 114-115.

mengadakan Pilkada langsung pada Juni 2005. Dan sepanjang tahun 2005, termasuk yang mengadakan Pilkada bulan Juni, ada 11 provinsi dan 215 kabupaten/kota yang menyelenggarakan Pilkada.[4]

Sebelum ada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah ketika kepala daerah dipilih tidak secara langsung, hanya lewat DPRD sebagai lembaga perwakilan, suara rakyat benar-benar tidak bermakna politik, karena rakyat ditempatkan dalam posisi apolitis melalui kebijakan depolitisasi massa. Suara rakyat dipinggirkan, begitu pula eksistensi lembaga perwakilan politik. Dengan pilkada langsung, pintu demokrasi diharapkan terbuka, tokoh-tokoh yang memiliki kompetensi politik dan administratif bisa berpartisipasi mencalonkan diri menjadi pemimpin kepala daerah, dan rakyat yang menentukannya lewat pemilihan langsung. Tetapi hal itu tidak ditemui dalam realitas Pilkada.[5]

Lahirnya UU Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu telah merevisi ketentuan penyelenggaraan yang diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang No. 22 tahun 2007 Tentang Penyelenggaran Pemilu meletakkan pemilihan kepala daerah sebagai bagian dari rezim pemilu sehingga KPU dengan independensinya bertanggung jawab menyelenggarakan pemilihan kepala daerah. Demikian juga dalam pembentukan Badan Pengawas Pemilu (atau panitia Pengawas di tingkat lokal). Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 mengatur

---

[4] Siti Aminah, *Kuasa Negara Pada Ranah Politik Lokal*, (Jakarta, Kencana, 2014), h. 193.

[5] Siti Aminah, *Kuasa Negara…* h. 196.

pembentukan dan rincian tugasnya serta dijamin independensinya. Perubahan kedua Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang dituangkan dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik juga telah melakukan revisi substansial terhadap penyelenggaraan pemilihan kepala daerah khususnya dalam mengakomodasi hadirnya calon perseorangan. Adanya pertimbangan itu perlu diciptakan undang-undang tersendiri (khusus) untuk mengatur penyelenggaraan pemilihan kepala daerah sehingga terwujud pemilihan kepala daerah yang lebih berkualitas dan demokratis. Oleh karena itu, dari prespektif penghormatan terhadap hak asasi manusia hal ini bermakna bahwa setiap orang berhak turut serta dan memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan, khususnya pengisian jabatan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah di tingkat provinsi, kabupaten, atau kota, melalui pencalonan dalam pemilu kepala daerah.

Pengaturan mengenai pemilihan kepala daerah juga diperkuat oleh adanya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 yang telah diubah menjadi Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang pemilihan gubernur, bupati dan walikota dan telah diubah lagi dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 1 tahun 2015 tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi undang-undang yang menyatakan bahwa

Calon Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang mendaftar atau didaftarkan di Komisi Pemilihan Umum Provinsi.

Hak atas keterlibatan calon perseorangan dalam pemilukada diakui secara hukum oleh konstitusi Negara Indonesia sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 atas dasar pengujian uji materiil UUPD 2004 atas UUD 1945, atau disebut juga sebagai pengujian konstitusionalitas UU atas UUD Tahun 1945 (*constitusional review*) yang pernah diajukan oleh Lalu Ranggalawe, Mahkamah Konstitusi (MK) tanggal 23 Juli 2007 menyatakan bahwa Pasal 56 ayat (2) UUPD 2004 yang hanya memperbolehkan pasangan calon partai politik atau gabungan partai politik dalam pemilihan kepala daerah sebagai inkonstitusional, atau bertentangan dengan konstitusi UUD 1945. Dengan demikian salah satu substansi penting dari Putusan MK tersebut adalah membuka ruang konstitusional untuk memberi kesempatan bagi bakal calon perseorangan, selain yang berasal dari partai politik atau gabungan partai politik, sepanjang memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pasal 58 UUPD 2004 melalui mekanisme yang demokratis dan transparan.[6]

Setelah lahirnya Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, pemohon atas nama M. Fadjroel Rachman,

---

[6] Sri Warjiyati, “Calon Perseorangan … …, h. 117.

Saut Mangatas Sinaga, dan Victor Santoso Tandiasa yang secara berturut-turut sebagai Ketua Umum, Sekertaris Umum, dan Bendahara Umum Gerakan Nasional Calon independen, pada tanggal 17 April 2015 mengajukan permohonan pengujian uji materiil Undang-undang Nomor 8 tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, dengan nomor perkara 60/PUU-XIII/2015. Bahwa yang menjadi persoalan dalam permohonannya adalah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah, di dalam ketentuannya terdapat aturan yang menyimpang dan melampaui maksud dan jaminan konstitusi karena ada perlakuan yang diskriminatif terhadap syarat-syarat pencalonan kepala daerah.

Bahwa yang menjadi objek dalam pengujian undang-undang tersebut adalah pasal 41 ayat (1) dan ayat (2) yang mengatur mengenai syarat dukungan minimal dari masyarakat bagi calon perseorangan yang akan maju dalam pemilu kepala daerah. Dalam undang-undang sebelumnya yaitu UU Nomor 18 Tahun 2008 pada pasal 59 ayat (2a), syarat calon perseorangan adalah mendapatkan dukungan dari masyarakat sebesar 3% s.d 6,5% penduduk, tergantung jumlah penduduk di setiap daerah. Sedangkan dalam pasal 41 UU Nomor 8 Tahun 2015, syarat calon kepala daerah yang maju melalui jalur

perseorangan ditetapkan sebesar 6,5% s.d 10% sesuai dengan jumlah penduduk di suatu daerah yang akan menyelenggarakan pemilukada.[7]

Persyaratan pengusungan bakal calon kepala daerah pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, baik dari jalur politik maupun jalur perseorangan sama-sama mengalami kenaikan jumlah presentasi dukungan dari persyaratan pada Undang-Undang pemilihan kepala daerah, dimana untuk partai poltik yang semula hanya 15% dari jumlah kursi DPRD menjadi 20% kursi DPRD, artinya hanya naik 33%, dan berdasarkan akumulasi perolehan suara partai politik awalnya 15% naik menjadi 25%, maka kenaikannya hanya 80% lebih, sedangkan untuk jalur perseorangan dari semula 3% sampai 6,5% naik menjadi 6,5% sampai dengan 10% dari jumlah penduduk, sehingga kenaikannya lebih dari 115% yang jika dikonversi dengan surat dukungan maka calon perseorangan harus bekerja dua kali lipat lebih dari sebelumnya.[8]

Oleh karena pemohon merupakan pihak yang memiliki hubungan sebab akibat antara kerugian konstitusional dengan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji karena pasal 41 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang mengatur mengenai persyaratan calon perseorangan yang sangat berat untuk maju menjadi calon kepala daerah, sehingga pemohon khususnya sebagai organisasi sangat kesulitan dalam mendorong anggota pemohon yang berpotensi untuk dapat ikut serta dalam berpartisipasi dalam pemerintahan, begitupun dengan masyarakat luas pada umumnya yang memiliki niatan yang sama untuk maju dalam

[7] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XIII/2015, h. 7.
[8] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XIII/2015, h. 28.

pemilihan kepala daerah melalui jalur perseorangan yang diperlakukan diskriminatif oleh ketentuan yang dimohonkan untuk diuji karena bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.[9]

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti dan menelaah lebih jauh lagi mengenai pertimbangan hukum Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi dalam putusan Mahkamah Konstitusi No. 60/PUU-XIII/2015, dan akibat hukum dari putusan tersebut, dalam bentuk karya ilmiah dengan judul ***"Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi No. 60/PUU-XIII/2015 tentang Calon Perseorangan Pemilihan Kepala Daerah".***

B. Fokus Penelitian

Untuk lebih terarahnya pokok permasalahan pada penelitian ini maka penulis memfokuskan permasalahan pada analisis yuridis putusan Mahkamah Konstitusi No. 60/PUU-XIII/2015 tentang calon perseorangan pemilihan kepala daerah mengenai pertimbangan hakim dalam memutus perkara pada putusan Mahkamah Konstitusi No. 60/PUU-XIII/2015, dan akibat hukum dari putusan Mahkamah onstitusi No. 60/PUU-XIII/2015.

---

[9] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XIII/2015, h. 17.

C. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan fokus penelitian diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pertimbangan hukum Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XIII/2015?
2. Bagaimana akibat hukum dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XIII/2015?

D. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menjelaskan pertimbangan hukum Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XIII/2015.
2. Untuk mengetahui dan memahami akbat hukum dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XIII/2015.

E. Manfaat Penelitian

Salah satu faktor pemilihan masalah dalam penelitian ini bahwa penelitian ini dapat bermanfaat karena nilai dari sebuah penelitian ditentukan oleh besarnya manfaat yang dapat diambil dari adanya penelitian tersebut. Adapun manfaat yang diharapkan yang diharapkan dari penulisan ini adalah:

1. Kegunaan Teoritis

   Kegunaan teoritis yaitu kegunaan dari penulisan hukum ini yang bertalian dengan pengembangan ilmu hukum, khususnya Ilmu

Hukum Tata Negara. Manfaat teoritis dari rencana penulisan ini sebagai kepentingan akademis, hasil penelitian ini akan dapat memberikan sumbangan untuk pengembangan ilmu hukum di lingkungan hukum tata negara khususnya tentang syarat calon perseorangan yang maju dalam pemilihan kepala daerah.

2. Kegunaan Praktis

Dilain pihak skripsi ini bermanfaat praktis yang dapat disumbangkan kepada beberapa individu ataupun lembaga yaitu:

a. Untuk pengguna praktis adalah sebagai masukan (input) bagi pihak pembuat Undang-undang di Indonesia agar hasil penelitian nantinya dapat bermanfaat dalam pengembangan ilmu hukum dan pembinaan hukum.
b. Untuk pihak Pemerintah Indonesia agar lebih berhati-hati serta cermat dalam menyikapi undang-undang yang dibuat, sehingga tidak menimbulkan suatu masalah dikemudian hari terutama dibidang hukum hak asasi manusia, calon perseorangan dan pemilihan kepala daerah dalam sistem demokratis.
c. Bagi penulis adalah untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Hukum Tata Negara di IAIN SMH Banten.

F. Penelitian Terdahulu yang Relevan

Untuk menghindari kesamaan dalam penelitian ini, Penulis melakukan penelusuran terhadap penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian ini di beberapa sumber yang penulis temukan, penelitian tersebut yaitu:

No.	Nama Penulis/ Judul/ Perguruan tinggi/ Tahun.	Substansi Penelitian Terdahulu	Perbedaan dengan Penulis
1.	Alfarioni/ Tinjauan Yuridis terhadap Calon Perseorangan dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara Langsung berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008/ UIN Sultan Syarif Kasim/ 2013.	Dalam penelitiannya menjelaskan mengenai mekanisme bagi calon perseorangan dalam mengikuti pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dan menjelaskan faktor penghambat yang dihadapi oleh calon perseorangan dalam mengikuti pemilihan tersebut.	Berbeda dengan yang penulis bahas dalam penelitian ini yaitu mengenai analisis putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XIII/2015 tentang calon perseorangan pemilihan kepala daerah yang didalamnya memuat pertimbangan hukum Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XIII/2015,
2.	Frysca Kusuma Wardani/ Calon Perseorangan dalam Pemilihan Kepala Daerah (Studi Putusan Mahkamah	Dalam penelitiannya menjelaskan mengenai mekanisme pencalonan kepala daerah independen menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang	

	Konstitusi Nomor: 5/PUU-V/2007/ Universitas Jember/ 2015.	pemilihan gubernur, bupati dan walikota, serta menjelaskan pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi mengabulkan adanya calon independen dalam pemilihan kepala daerah (berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007.	serta implikasi dari putusan tersebut.
3.	Ferly Adhya Syahputra/ Pengaturan dan Pelaksanaan Calon Perseorangan pada Pemilihan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004	Dalam penelitiannya menjelaskan mengenai pengaturan dan pelaksanaan mekanisme pencalonan perseorangan dalam pemilihan umum kepala daerah Kota Padang Tahun 2013, serta kendala calon perseorangan dalam pemilihan umum kepala daerah Kota Padang Tahun 2013.	

	Tentang Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemilihan Umum Kepala Daerah kota Padang Tahun 2013)/ Universitas Andalas/ 2014.		

G. Kerangka Pemikiran

Indonesia secara formal sudah sejak tahun 1945 (UUD 1945 pra-amandemen) mendeklarasikan diri sebagai negara hukum terbukti dalam penjelasan UUD 1945 pernah tegas dinyatakan, *"Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum dan bukan negara yang berdasarkan kekuasaan belaka"*. Konsep negara hukum Indonesia dipertegas UUD 1945 hasil amandemen dalam Pasal 1 Ayat 3 yang menetapkan:*" Negara Indonesia adalah Negara Hukum"*.

Memerhatikan rumusan konsep negara hukum Indonesia Ismail Suny mencatat empat syarat negara hukum secara formal yang menjadi kewajiban kita untuk melaksanakannya dalam Republik Indonesia: 1) hak asasi manusia; 2) pembagian kekuasaan; 3) pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan 4) peradilan administrasi.

Berdasarkan uraian konsep tentang negara hukum tersebut ada dua substansi dasar, yaitu: 1) adanya paham konstitusi, dan 2) sistem demokrasi atau kedaulatan rakyat. Paham konstitusi memiliki makna

bahwa pemerintah berdasarkan atas hukum dasar (konstitusi), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*absolutisme*).[10] Sedangkan hakikat demokrasi (kedaulatan rakyat) sebagai suatu sistem bermasyarakat dan bernegara serta pemerintahan memberikan penekanan pada keberadaan kekuasaan di tangan rakyat baik dalam penyelenggaraan negara maupun pemerintahan. Adapun kekuasaan di tangan rakyat mengandung tiga pengertian, yaitu: pemerintahan dari rakyat (*government of the people*), pemerintahan oleh rakyat (*government by people*), dan pemerintahan untuk rakyat (*government for people*).[11]

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut konstitusi Undang-Undang Dasar 1945, berdasarkan penjelasan dinyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Dalam Pasal 18A UUD 1945, diamanatkan tentang hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi, kabupaten serta kota, diatur dengan undang-undang dengan memerhatikan kekhususan dan keragaman daerah.[12] Pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI, sebagaimana dimaksud dalam UUD

---

[10] Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), h. 63.

[11] Titik Triwulan, *Konstruksi Hukum* … …, h. 69.

[12] Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), h. 1-2.

1945. Adapun pengertian pemerintahan pusat yang selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara RI. Di samping itu, penyelenggara pemerintahan daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.[13]

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dilaksanakan dengan asas otonomi daerah. Otonomi daerah, menurut Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (disingkat UU Pemda) adalah:

> *Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, sesuai peraturan perundang-undangan.*[14]

Wewenang pemerintahan yang diserahkan kepada satuan-satuan pemerintahan daerah untuk menjadi wewenang otonomi, dapat ditemukan dalam UU Pemda Bab III mengenai Pembagian Urusan Pemerintahan, Pasal 13 dan Pasal 14. Wewenang tersebut dibagi atas wewenang yang sifatnya wajib yang ditentukan secara limitatif meliputi: 16 jenis urusan dan wewenang yang bersifat pilihan. Pasal 13, mengatur mengenai wewenang daerah provinsi sebanyak: 16 jenis urusan pemerintahan yang bersifat wajib, ditambah urusan pemerintahan yang bersifat pilihan. Sedangkan Pasal 14, mengatur mengenai wewenang daerah kabupaten/kota sebanyak: 16 jenis urusan pemerintahan yang bersifat wajib, ditambah urusan pemerintahan yang bersifat pilihan.

---

[13] Siswanto, *Hukum Pemerintahan* … …, h. 5.
[14] Titik Triwulan, *Konstruksi Hukum*, … …, h. 254.

Pemilihan umum Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah (Pemilukada) merupakan instrument yang sangat penting dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan prinsip demokrasi di daerah, karena disinilah wujud bahwa rakyat sebagai pemegang kedaulatan menentukan kebijakan kenegaraan. Mengandung arti bahwa kekuasaan tertinggi untuk mengatur pemerintahan negara ada pada rakyat. Melalui pemilukada, rakyat dapat memilih siapa yang menjadi pemimpin dan wakilnya dalam proses penyaluran aspirasi, yang selanjutnya menentukan arah masa depan sebuah negara.[15]

Oleh karena pemilihan kepala daerah merupakan bagian dari kerangka mekanisme demokrasi di Indonesia, sebagai bagian dari hal itu, pemilukada memiliki esensi penting dalam menjawab sejumlah hal pasca desentralisasi. Hadirnya pemilukada paling tidak didorong oleh lima hal penting yaitu, *pertama*, respon terhadap tuntutan aspirasi masyarakat yang semakin luas akibat tingginya dominasi partai lewat kekuasaan legislatif lokal. *Kedua*, lahirnya perubahan pada level konstitusi mendorong dilakukannya perubahan secara normatif terhadap semua pengaturan soal pemilukada. *Ketiga*, pemilukada merupakan proses pembelajaran demokrasi pada tingkat lokal. Lahirnya *leadership* memberi harapan bagi terciptanya tanggung jawab yang tinggi melalui pendekatan kearifan lokal. *Keempat*, pemilukada sebagai spirit dalam penyelenggaraan otonomi, dimana aktualisasi hak-hak otonomi daerah diantaranya dapat memilih dan dipilih secara

---

[15] Yusdianto, *Identifikasi Otensi Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) dan Mekanisme Penyelesaiannya*, Jurnal konstitusi Vol II Nomor 2, hlm.44, (Diakses pada pukul 20.46, tanggal 9 Juni 2016).

langsung. *Kelima*, pemilukada sebagai proses pendidikan kepemimpinan bangsa di setiap strata dapat menciptakan kepemimpinan yang kuat.[16]

Pelaksanaan pilkada langsung lahir merupakan koreksi terhadap pelaksanaan Pilkada melalui perwakilan (oleh DPRD) sebagaimana pernah diamanatkan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Koreksi ini semakin kentara dengan diimplementasikannya payung hukum pelaksanaan Pilkada Langsung, yakni Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian diperbaiki melalui Undang-undang baru No. 12 tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah. Lahirnya Undang-undang baru No. 12 tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah ini merupakan perkembangan dari hasil dialektis dan masukan pelbagai elemen masyarakat (dalam hal ini Organisasi Non-Pemerintah/Lembaga Swadaya Masyarakat).[17]

Secara normatif, berdasarkan ukuran-ukuran demokrasi, pemilukada langsung menawarkan sejumlah manfaat dan sekaligus harapan bagi pertumbuhan, pendalaman dan perluasan demokrasi lokal. *Pertama*, sistem demokrasi langsung akan membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi warga dalam proses demokrasi dan menentukan kepemimpinan politik di tingkat lokal dibandingkan sistem demokrasi

---

[16] Muhadam Labolo, *Memahami Ilmu pemerintahan: Suatu Kajian, Teori, Konsep, dan Pengembangannya*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), h.143.

[17] Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), h. 78.

perwakilan yang lebih banyak meletakan kuasa untuk menentukan rekruitmen politik di tangan segelintir orang di DPRD (oligarkis).

Kedua, dari sisi kompetensi politik. Pemilikada langsung memungkinkan munculnya secara lebih lebar prefensi kandidat-kandidat berkompetensi dalam ruang yang lebih terbuka dibandingkan ketertutupan yang sering terjadi dalam demokrasi perwakilan. Pemilukada langsung bisa memberikan sejumlah harapan pada upaya pembalikan "*syndrome*" dalam demokrasi perwakilan yang ditandai dengan model kompetensi yang tidak *fair*, seperti: praktik politik uang (*money politics*).

Ketiga, sistem pemilihan langsung akan memberi peluang bagi warga untuk mengaktualisasi hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepetinga elite politik seperti yang kasat mata muncul dalam sistem demokrasi perwakilan. Setidaknya, melalui konsep demokrasi langsung, warga di aras lokal akan mendapatkan kesempatan untuk memperoleh semacam pendidikan politik, training kepemimpinan politik dan sekaligus mempunyai posisi yang setara untuk terlibat dalam pengambilan keputusan politik.

Keempat, pemilukada langsung memperbesar harapan untuk mendapatkan figure pemimpin yang aspiratif, kompeten dan legitimate. Karena, melalui pemilukada langsung, kepala daerah yang terpilih akan lebih berorientasi pada warga dibandingkan pada segelintir elite di DPRD. Dengan demikian, pemilukada memiliki sejumlah manfaat, berkaitan dengan peningkatan kualitas tnaggung jawab pemerintah

daerah pada warganya yang pada akhirnya akan mendekatkan kepala daerah dnegan masyarakat.

Kelima, kepala daerah yang terpilih melalui pemilukada langsung akan memiliki legitimasi politik yang kuat sehingga akan terbangun perimbangan kekuatan (*check and balance*) di daerah antara kepala daerah dengan DPRD. Perimbangan kekuatan ini akan meminimalisasi penyalahgunaan kekuasaan seperti yang muncul dalam format politik yang monolitik.[18]

Revisi undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah khususnya berkaitan dengan diakomodasinya calon independen dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung (Pilkadal) merupakan langkah baru dalam mewujudkan demokratisasi. Ketentuan ini merupakan perombakan besar, karena sebelumnya keberadaan calon kepala daerah (Gubernur, wali kota/bupati) hanya boleh melelui kendaraan politik.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai dasar akomodasi terhadap calon independen. Menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah mematok waktu bagi calon independen. Mereka harus sudah menyerahkan berkas pencalonan berupa fotokopi kartu tanda penduduk (KTP) dan tanda tangan sebanyak tiga persen dari jumlah penduduk.

---

[18] Suhrizal, *Pemilukada: Regulasi Dinamika, dan Konsep Mendatang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), h. 8-9.

Penyerahan selambatnya dilakukan 28 hari sebelum pendaftaran dibuka. Hal itu dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada KPU guna melakukan verifikasi terhadap syarat yang diserahkan itu.

Keberadaan calon independen ini, sebagaimana dikutip oleh Titik Triwulan Tutik, Syamsul Wahidin mengatakan, ibarat pilihan, sejatinya mengakomodasi calon independen akan lebih tepat pada tujuan penemuan atau tepatnya pencarian seorang pemimpin formal yang memperoleh legitimasi kuat dari rakyat. Pilihan ini lebih tepat dibandingkan dengan mengakomodasi pengajuan calon dari parpol yang ruwet-sengaja dibuat ruwet dan memerlukan pos-pos tertentu yang mesti dilalui para calon untuk memperoleh dukungan parpol. [19]

Keberadaan calon perseorangan dalam pilkada secara langsung memberikan peluang bagi kemunculan pimpinan yang berasal dari politik arus bawah. Masyarakat tidak sekedar jadi penonton atau pemilih calon-calon yang diusulkan oleh partai politik namun dapat bertindak sebagai aktor politik yang secara aktif mengusung calon dan memilihnya di pilkada atau bahkan menjadi calon kepala daerah. Calon perseorangan dapat dimaknai sebagai bentuk konkrit demokrasi partisipatoris yang dibangun oleh dan dalam masyarakat, kemudian menjadi contoh bagaimana demokrasi memberikan banyak pilihan calon pemimpin bagi masyarakat sekaligus menjawab kegelisahan masyarakat terhadap kredibilitas partai politik.[20]

---

[19] Titik Triwulan, *Konstruksi Hukum*, … …, h. 279-280.

[20] Ryna Frensiska, "Perubahan Sistem Pemilihan Kepala Daerah: Implikasi terhadap Calon Perseorangan dalam Perspektif Hak Asasi Manusi", dalam *Jurnal Rechtsvinding*: Media Pembinaan Hukum Nasional, Vo. 4, No. 1, (April 2015) Kantor Wilayah Kementrian Hukum dan HAM Kalimantan Selatan, h. 112.

Keberadaan calon perseorangan menjadi timpang jika dilakukan melalui pilkada keterwakilan, yaitu dipilih oleh DPRD. Calon kepala daerah dari partai memiliki dukungan partai dalam bentuk fraksi di DPRD namun calon kepala daerah dari calon perseorangan tidak memiliki dukungan di DPRD karena kekuatan dukungan mereka terletak pada masyarakat langsung. DPRD memang merupakan lembaga perwakilan yang sudah menjadi tugasnya mewakili masyarakat, khususnya kontituennya, di pemerintahan namun dalam menjalankan tugas dan fungsinya kesempatan bagi DPRD untuk tidak memenuhi aspirasi masyarakat pun cukup besar, terutama dalam hal pilkada.

Pilkada melalui mekanisme keterwakilan rentan terjadi pelanggaran terhadap hak asasi masyarakat, khususnya hak untuk ikut serta dalam pemerintahan. Secara garis besar, dalan pilkada melalui sistem keterwakilan terdapat dua tahapan, yaitu mengumpulkan dukungan minimal dalam pemilihan itu sendiri, dimana subjek pemilih pada kedua tahapan tersebut berbeda, baik dari sisi jumlah maupun kepentingannya. Tidak dapat dipungkiri, anggota DPRD selain mewakili konstituennya juga turut mewakili partai politiknya di pemerintahan. Jika kedua pihak tersebut memiliki aspirasi yang berbeda maka anggota DPRD harus dapat memilih pihak yang diprioritaskan. Meskipun anggota DPRD memilih memprioritaskan aspirasi konstituennya, anggota DPRD tidak dapat memenuhi seluruh aspirasi tersebut. Pada pilkada keterwakilan, jika setiap anggota DPRD memiliki 100.000 konstituen dengan pilihan calon kepala daerah yang

beragam, yang bersangkutan tidak dapat menyalurkan aspirasi tersebut dengan memilih beragam calon kepala daerah. Berbeda jika pilkada dilakukan secara langsung (*one man one vote*), masyarakat dapat memilih sendiri calon kepala daerahnya tanpa terhalang oleh sistem yang berlaku.[21]

Pasal 41 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 mengatur mengenai persyaratan calon perseorangan yang maju dalam pemilihan kepala daerah. Adapun ketentuan Pasal 41 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tersebut adalah sebagai berikut:

Pasal 41

(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 6,5 % (anam setengah persen) dan

d. Jika 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 pereorangan dapat mendaftarkan diri sebagai calon bupati dan calon wakil bupati serta calon walikota dan wakil walikota, jika memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:

---

[21] Ryna Frensiska, *"Perubahan Sistem* … …, h. 114.

a. *Kabupaten/kota dnegan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepluh persen)*
b. *Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa 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) jiwa 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)*
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 yang dimaksud.*[22]

H. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan kontruksi, yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten. Metodologis berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu; Sistematis adalah berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu.[23]

Penelitian hukum merupakan kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk

---

[22] Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.

[23] Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1986, Cet III), h. 42.

mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya.[24]

1. Pendekatan dan Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif didefinisikan sebagai metode penelitian ilmu-ilmu sosial yang mengumpulkan dan menganalisis data berupa kata-kata (lisan maupun tulisan) dan perbuatan-perbuatan manusia.[25]

Tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode penelitian yuridis normatif yang mengkaji doktrin-doktrin hukum. Pendekatan yuridis normatif mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan pengadilan serta norma-norma hukum yang ada dalam masyarakat.[26]

Sehubungan dengan tipe penelitian yang digunakan yaitu penelitian yuridis normatif, maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan kasus (*Case Aprroach*). Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi

---

[24] Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: PT.Citra Aditya Bakti, 2004), h.32.

[25] Afrizal, *Metode Penelitian Kualitatif: Sebuah Upaya Mendukung Penggunaan Penelitian Kualitatif dalam Berbagai Disiplin Ilmu*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), h. 13.

[26] Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), h. 105.

yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.[27] Dalam penelitian ini penulis menelaah undang-undang mengenai atau yang berkaitan dengan calon independen pemilihan umum kepala daerah (pemilukada). Sedangkan pendekatan kasus dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Dalam menggunakan pendekatan kasus, kajian pokok dalam pendekatan ini adalah *ratio decidendi*, yaitu alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim untuk sampai kepada putusannya.[28]

2. Bahan Hukum
   a. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.[29] Dalam penelitian ini yang termasuk bahan hukum primer adalah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, Undang-Undang No.18 Tahun 2008 jo. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 jo. Undang-

---

[27] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenanda Media, 2015), Cetakan ke-10, Edisi Revisi, h. 133.

[28] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*…, h. 92.

[29] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*…, h. 181.

Undang Nomor 22 Tahun 1999, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XIII/2015 tentang calon independen pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

b. Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.[30]

c. Bahan non-hukum adalah bahan diluar bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang dipandang perlu. Bahan-bahan non-hukum dapat berupa buku-buku mengenai ilmu politik, ekonomi sosiologi, filsafat, kebudayaan ataupun laporan-laporan penelitian nonhukum dan jurnal-jurnal non hukum sepanjang mempunyai relevansi dengan topik penelitian. Bahan-bahan nonhukum tersebut dimaksudkan untuk memperkaya dan memperluas wawasan peneliti.[31]

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan bahan hukum yang dipergunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah studi dokumen atau bahan pustaka yaitu pengumpulan bahan hukum sesuai tujuan kajian penelitian. Penulis mengumpulkan bahan hukum dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, karangan ilmiah, dokumen resmi, karangan ilmiah, literasi resmi serta pengumpulan bahan hukum melalui media internet.

---

[30] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*…, h. 181.
[31] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*…, h. 183.

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian hukum normatif (yuridis normatif) adalah metode penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Penelitian dilakukan untuk menganalisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-VIII/2015.

4. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh dalam studi kepustakaan atas bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum non-hukum akan diuraikan dan dihubungkan sedemikian rupa sehingga dapat disajikan dalam penulisan yang lebih sistematis guna mencapai target yang diinginkan berupa jawaban atas permasalahan yang ada. Pengolahan bahan hukum dilakukan secara deduktif yakni menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat umum untuk permasalahan yang bersifat konkret yang sedang dihadapi. Selanjutnya bahan hukum yang telah ada akan dianalisis untuk melihat bagaimana pertimbangan hukum majelis hakim dalam memberikan putusan terhadap pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 di Mahkamah Konstitusi, serta bagaimana akibat hukum dari putusan tersebut.

I. Sistematika Pembahasan

Skripsi ini disusun penulis berdasarkan buku petunjuk "Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Fakultas Syariah IAIN Sultan Maulana Hasanuddin Banten Tahun 2016" dengan sistematika yang terbagi dalam lima bab. Masing-masing bab terdiri atas beberapa subbab sesuai pembahasan dan materi yang diteliti.

BAB I : Membahas mengenai latar belakang masalah, fokus penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, penelitian terdahulu yang relevan, kerangka pemikiran, metode penelitian, sistematika pembahasan.

BAB II : Pemilihan kepala daerah meliputi: otonomi daerah dan demokrasi di Indonesia, pemilhan kepala daerah secara langsung, dan calon perseorangan dalam pemilihan kepala daerah.

BAB III : Tinjauan tentang Mahkamah Konstitusi yang membahas tentang: pengertian konstitusi dan Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi di Indonesia yang meliputi: kedudukan Mahkamah Konstitusi dan fungsi dan wewenang Mahkamah Konstitusi, mekanisme pengajuan permohonan di Mahkamah Konstitusi, dan *legal standing* pemohon.

BAB IV : Membahas tentang: Pertimbangan hukum Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 60/PUU-XII/2015, dan akibat hukum dari putusan Mahkmah Konstitusi No. 60/PUU-XII/2015.

BAB V : Penutup berisi: kesimpulan dan saran.