BAB I
PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Salah satu parameter keberhasilan penegakan demokrasi di Indonesia adalah pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung (selanjutnya disebut dengan "Pilkada secara langsung"). Pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh penduduk daerah administratif setempat yang memenuhi syarat. Pemilihan kepala daerah dilakukan satu paket bersama dengan wakil kepala daerah.

Pilkada secara langsung diawali sejak tahun 2004 sampai 2015 sebagai berikut, diawali dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, membawa perubahan yang fundamental dalam hal pemilihan kepala daerah, karena pelaksanaan pemilihannya merupakan yang pertama kali dilakukan pemilihan secara langsung oleh rakyat.

Setelah itu dilakukan pembentukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (selanjutnya disebut dengan "UU Pilkada 2014") Undang-Undang ini mengatur bahwa pemilihan Pilkada tidak lagi dilakukan secara langsung tetapi melalui DPRD, hal ini dilakukan karena berdasarkan evaluasi penyelenggaraan Pilkada secara langsung pada saat itu dikatakan bahwa biaya yang dikeluarkan oleh Negara dan oleh pasangan calon untuk menyelenggarakan dan mengikuti Pilkada sangat bersar dan berpotensi pada peningkatkan korupsi.

Namun, mekanisme Pilkada melalui DPRD ini mendapatkan penolakan dari masyarakat luas karena proses pengambilan keputusan tidak mencerminkan prinsip demokrasi. Oleh karenanya pada tanggal 2 Oktober 2014, UU tersebut dicabut dengan dikeluarkannya Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (selanjutnya disebut dengan "Perpu Pilkada 2014"). Hal ini dilakukan untuk mengembalikan mekanisme Pilkada secara langsung serta memperbaiki pelaksanaannya yang selama ini berlangsung di Indonesia dan dinilai masih memiliki banyak kekurangan. Selanjutnya pada tanggal 20 Januari 2015, Perpu

Pilkada 2014 tersebut disahkan menjadi 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 (selanjutnya disebut dengan "UU Pilkada No.1 2015"). Dalam UU Pilkada No.1 2015 ini diatur tentang persyaratan mengenai pencalonan kepala daerah perseorangan, yaitu dalam Pasal 7 yang salah satunya termuat dalam huruf q:

> Pasal 7
> Warga negara Indonesia yang dapat menjadi Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota adalah yang memenuhi persyaratan sebagai berikut:
> .....
> q. tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana.
> .....
>
> Adapun penjelasan Pasal 7 huruf q:
> Yang dimaksud dengan "tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana" adalah tidak memiliki hubungan darah, ikatan perkawinan dan/atau garis keturunan 1 (satu) tingkat lurus ke atas, ke bawah, ke samping dengan petahana, yaitu ayah, ibu, mertua, paman, bibi, kakak, adik, ipar, anak, menantu kecuali telah melewati jeda 1 (satu) kali masa jabatan.

Setelah itu pada tanggal 18 Maret 2015 UU Pilkada No.1 2015 ini mengalami perubahan menjadi 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 (selanjutnya disebut dengan "UU Pilkada No.8 2015"), ketentuan Pasal 7 huruf q tertuang dalam Pasal 7 huruf r. Ketentuan persyaratan pencalonan kepala daerah perseorangan Pasal 7 huruf r ini dibuat karena untuk menghindari kemungkinan dinasti politik yang menurut pemerintah dapat menyebabkan adanya penyelewengan kewenangan hingga perbuatan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

> Dinasti politik menurut pengertian Leo Agustino adalah:
> suatu "kerajaan politik" dimana elit menempatkan keluarganya, saudaranya, dan kerabatnya di beberapa pos penting pemerintahan baik lokal ataupun nasional, atau bisa dikatakan, elit membentuk strategi semacam jaringan kerajaan yang terstruktur dan sistematis.[1]

[1] Leo Agustino, *Sisi Gelap Otonomi Daerah: Sisi Gelap Desentralisasi di Indonesia Berbanding Era Sentralisasi*, Widya Padjadjaran, Bandung, 2011, Hlm. 130.

Salah satu contoh fakta praktek kekuasaan dinasti politik yang berujung pada korupsi, seperti yang terjadi pada Ratu Atut Chosiyah di Banten dan Fuad Amin di Bangkalan, Madura. Keduanya terbukti melakukan tindak KKN pada saat menduduki jabatan sebagai kepala daerah, Ratu Atut menjabat sebagai Gubernur Banten dan Fuad Amin menjabat sebagai Bupati Bangkalan.

Didasarkan pada fakta tersebut diatas hampir tidak ada teladan baik dalam pengelolaan daerah yang dipimpin oleh dinasti politik, dikarenakan banyaknya kepala-kepala daerah yang didakwa tindak pidana korupsi dan melakukan penyelewengan terhadap kekuasaan atau kewenangan yang telah di percayakan oleh Undang-Undang.

Namun pada awal Maret 2015, ketentuan Pasal 7 huruf r ini digugat ke Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut dengan "MK") untuk dilakukan uji materiil (*judicial review).* Adapun alasan permohonan uji materiil tersebut adalah Pasal 7 huruf r dianggap bertentangan dengan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, yaitu telah menyalahi hak asasi berpolitik seseorang. Terhadap alasan permohonan tersebut, maka pada pokoknya Hakim MK pun juga sependapat bahwa Pasal 7 huruf r UU Pilkada No. 8 Tahun 2015 adalah bertentangan dengan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sebagaimana yang tertuang dalam salah satu amar Putusan Nomor 33/PUU-XIII/2015 bertanggal 6 Juli 2015.

Hakim MK pernah memberikan pendapatnya terkait makna Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 di dalam Putusan Nomor 011-017/PUU-I/2003 bertanggal 24 Februari 2004, yang juga ditegaskan kembali dan dituangkan dalam Putusan Nomor 33/PUU-XIII/2015, antara lain menyatakan:

> ".... memang **Pasal 28J ayat (2)** Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 **memuat ketentuan dimungkinkannya pembatasan terhadap hak dan kebebasan seseorang dengan undang-undang**, tetapi pembatasan terhadap hak-hak tersebut haruslah didasarkan atas alasan-alasan yang kuat, masuk akal dan proporsional serta tidak berkelebihan. Pembatasan tersebut hanya dapat dilakukan dengan maksud "semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis ....".

Selanjutnya, dalam Putusan Nomor 33/PUU-XIII/2015 Hakim MK juga menjelaskan bahwa Pasal 7 huruf r UU Pilkada No. 8 Tahun 2015 juga dianggap memuat diskriminasi dan bertentangan dengan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 karena frasa "kecuali telah melewati jeda 1 (satu) kali masa jabatan," yang digunakan sebagai pembatasan hanya termuat dalam rumusan Penjelasan Pasal 7 huruf r, bukan termuat dalam rumusan batang tubuh Pasal 7 huruf r itu sendiri sehingga Hakim MK berpendapat pembatasan tersebut justru melahirkan norma baru. Berdasarkan Lampiran II Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 (selanjutnya disebut dengan "Lampiran II UU 12/2011"), rumusan dalam Penjelasan tidaklah dapat dijadikan dasar hukum. Dengan demikian, pada praktiknya, pembatasan yang bersifat sementara (*temporary*) sebagaimana dimaksud Pemerintah dan DPR untuk mencegah praktik politik dinasti, akan sulit dilaksanakan karena sampai periode yang tidak dapat dipastikan keluarga petahana tetap tidak akan dapat mencalonkan diri sebagai kepala daerah meskipun kerabatnya yang menjadi kepala daerah telah melewati jeda 1 (satu) kali masa jabatan.

Berdasarkan putusan tersebut, maka Pemerintah menghapus ketentuan pasal 7 huruf r beserta penjelasannya. Menyusul setelah itu dilakukan perubahan kedua terhadap UU Pilkada No.1 2015 menjadi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut dengan "UU Pilkada 2016").

Salah satu fungsi utama kewenangan MK menurut Pasal 10 ayat (1) huruf a UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut dengan "UU MK 2003") adalah menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (*judicial review*) dan putusannya bersifat final menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut dengan "UUD 1945").

Sebelumnya dalam putusan MK Nomor 46/PUU-VIII/2010, MK pernah melakukan *judicial review* terhadap Pasal 43 ayat (1) UU Perkawinan 1974 dengan menambahkan norma baru sebagai tafsiran lain oleh hakim. Hal ini dilakukan untuk mencapai keadilan dan tidak terjadi kekosongan hukum, maka terlihat pada

prakteknya kewenangan MK tidak hanya menghapus undang-undang yang di anggap bertentangan dengan UUD 1945, tetapi ada juga yang menambahkan norma baru pada rumusan undang-undang.

Berdasarkan uraian diatas, penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian menyangkut tentang peraturan terkait wewenang Mahkamah Konstitusi, yang di tuangkan dalam bentuk skripsi yang berjudul **"ANALISIS KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM MELAKUKAN UJI MATERIIL PASAL 7 HURUF r UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2015".**

1.2. Rumusan Masalah

Berkaitan dengan latar belakang di atas, penulis mengemukakan rumusan masalah "Apa jenis peran dan fungsi yang dianut oleh Mahkamah Konstitusi pada saat melakukan kewenangan *judicial review* Pasal 7 huruf r UU Nomor 8 Tahun 2015 menurut UU Nomor 24 Tahun 2003?"

1.3. Tujuan Penelitian

1.3.1. Tujuan Akademis

Untuk memenuhi salah satu persyaratan akademis dalam memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Universitas Pelita Harapan Surabaya.

1.3.2. Tujuan Praktis

1. Untuk mengetahui dan memahami fungsi yang dianut MK pada saat melakukan *judicial review*.
2. Untuk mengetahui kewenangan Mahkamah Konstitusi terkait uji materiil terhadap Pasal 7 huruf r UU Nomor 8 Tahun 2015 menurut UU Nomor 24 Tahun 2003.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

a. Memberikan masukan kepada Pemerintah Indonesia terkait kewenangan MK menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, sebagaimana yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003.

b. Memberikan solusi terhadap kekosongan hukum yang ditimbulkan dengan keberadaan putusan MK Nomor 33/PUU-XIII/2015

1.5. Metode Penelitian

1.5.1. Tipe Penelitian : Yuridis Normatif

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif atau disebut juga penelitian doctrinal, yaitu penelitian yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam perundang-undangan. Penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan.[2]

1.5.2. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah dalam penelitian ini menggunakan *Statute Approach*, *Conceptual Approach*, dan *Case Aprroach*.[3] *Statute Approach* adalah pendekatan melalui peraturan perundang-undanganan. termasuk peraturan Pilkada. *Conceptual Approach* adalah pendekatan dengan membangun suatu konsep untuk dijadikan acuan, beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu Hukum. *Case Aprroach* adalah pendekatan dengan menggunakan pendekatan kasus, yang harus dipahami oleh peneliti adalah *rasio decidendi*, yaitu alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim untuk sampai kepada putusannya.

1.5.3. Bahan Hukum

Bahan hukum primer[4], "yaitu bahan hukum yang sifatnya mengikat, meliputi peraturan perundang-undangan Indonesia dan konvensi internasional yang telah diakui di Indonesia", dan yurisprudensi, misalnya:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851)

---

[2] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011, Hlm. 96.

[3] *Ibid*. Hlm. 96-137.

[4] Ronny Hanitjio Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, Hlm. 11.

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 96 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226)
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Menjadi Undang-Undang. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 5 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5493)
- Undang-Undang Republik Indonesia 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. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678)
- Undang-Undang Republik Indonesia nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898)

Bahan Hukum Sekunder[5], "yaitu bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer, meliputi buku literature, serta artikel yang relevan" dengan penelitian ini.

[5] *Ibid*. Hlm. 12.

1.5.4. Langkah Penelitian

1.5.4.1. Langkah Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi pusatka dengan inventarisasi, klasifikasi, dan sistematisasi. Inventarisasi dengan mengumpulkan bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan peraturan Pilkada. Setelah itu, bahan hukum tersebut diklasifikasikan dengan cara memilah-memilah bahan hukum sesuai dengan rumusan masalah yang tersebut di atas, untuk lebih mempermudah dan memahami bahan hukum tersebut maka dipelajari secara sistematik.

1.5.4.2. Langkah Analisa

Tipe penelitian yuridis normatif menggunakan metode deduktif. Berawal dari hal yang bersifat umum, dalam hal ini adalah peraturan perundang-undangan, doktrin, serta teori-teori dalam literatur yang diterapkan pada rumusan masalah untuk menghasilkan jawaban yang bersifat khusus. Jawaban yang sahih tersebut diperoleh menggunakan penafsiran otentik, penafsiran sistematis, dan penafsiran historis. Penafsiran otentik adalah penafsiran yang pasti terhadap suatu arti kata yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan itu sendiri. Penafsiran sistematis adalah penafsiran dengan cara melihat atau memperhatikan susunan pasal atau undang-undang lain yang berhubungan dengan masalah yang sama. Penafsiran historis adalah menafsirkan undang-undang dengan cara melihat sejarah terbentuknya suatu undang-undang, maupun sejarah berlakunya hukum yang bersangkutan.

1.6. Pertanggungjawaban Sistematika

Skripsi ini terdiri dari 4 (empat) bab dan tiap-tiap bab terbagi lagi dalam beberapa sub-bab. Adapun urutan dan tata letak masing-masing bab serta pokok pembahasannya sebagai berikut :

BAB I: **Pendahuluan**. Bab ini merupakan awal penulisan dengan mengemukakan kewenangan MK dalam hal *judicial review* menurut Pasal 10 UU No.24 Tahun 2003 yang berkaitan dengan pengertian dan penafsiran butir a “menguji UU terhadap UUD 1945”, apakah masuk pengujian dari sisi uji formil (*wet in formele zin*) atau uji materil (*wet in materiile zin*) seperti dilakukan MK melalui putusan

MK Nomor 46/PUU-VIII/2010 terhadap ketentuan Pasal 7 huruf r UU No.8 Tahun 2015. Bab ini mengemukakan pula rumusan masalah, tujuan penelitian, dan metode penelitian, yaitu yuridis normatif.

BAB II: **Tinjauan Yuridis Kewenangan MK Dalam Hal *Judicial Review***. Bab ini terdiri dari 2 (dua) sub-bab. Sub-bab pertama berisikan tentang *judicial review* sebagai kewenangan MK. Sub-bab kedua berisikan tentang kewenangan memperbaiki norma sebagai bagian dari *judicial review*.

BAB III: **Analisis Putusan MK Nomor 33/PUU-XIII/2015 Terkait Dengan Kewenangan MK dalam Melakukan Uji Materiil Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.** Bab ini tediri dari 2 (dua) sub-bab. Sub-bab pertama berisikan tentang kronologi kasus. Sub-bab kedua berisikan tentang analisis kewenangan MK dalam *judicial review* terkait penghapusan pada Pasal 7 huruf r UU No.8 Tahun 2015 pada Putusan MK Nomor 33/PUU-XIII/2015.

BAB IV: **Penutup**. Bab ini terdiri dari kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan jawaban singkat atas permasalahan yang dikemukakan di atas. Sedangkan saran merupakan rekomendasi atau perskripsi.