

**Mahkamah Konstitusi, Pembuka Pintu Bagi Calon Perseorangan:
Analisis terhadap Metode Penafsiran MK dalam Putusan No 05/PUU-V/2007
dan Fragmentasi Pencalonan**

“Barang siapa yang mengatakan bahwa teks undang-undang sudah sangat jelas, sehingga tidak membutuhkan interpretasi lagi, sebenarnya yang menyatakan demikian, sudah melakukan interpretasi sendiri. Pernyataannya tentang jelasnya teks, sudah merupakan hasil interpretasinya terhadap teks tersebut”

Achmad Ali¹

PENDAHULUAN

Tulisan ini bertolak dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 yang mengabulkan permohonan pengujian Pasal 56 ayat (2), Pasal 59 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya ditulis UU Pemda). Pada intinya, putusan itu menyatakan tidak hanya partai politik atau gabungan partai politik saja yang dapat mengajukan calon kepala/wakil kepala daerah, tetapi membuka peluang bagi perseorangan untuk mengajukan diri tanpa melalui partai politik maupun gabungan partai politik.

Pemohon dalam perkara itu adalah Lalu Ranggalawe, anggota DPRD Kabupaten Lombok Tengah. Pemohon berpendapat bahwa berlakunya ketentuan yang dimohonkan tersebut telah menghilangkan makna demokrasi yang sesungguhnya sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi: *Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*. Karena dengan berlakunya ketentuan yang dimohonkan, akses masyarakat dibatasi untuk berpartisipasi dalam mengusung pasangan calon/untuk dicalonkan. Pemohon juga mengaitkannya dengan dibolehkannya “calon independen” di daerah Nanggroe Aceh Darussalam yang dilegitimasi dari Pasal 67 ayat (1) huruf d UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Agar calon perseorangan tanpa melalui parpol atau gabungan parpol dimungkinkan dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, maka menurut Mahkamah Konstitusi beberapa pasal UU Pemda yang dimohonkan pengujian harus dikabulkan sebagian dengan cara menghapuskan seluruh bunyi ayat atau bagian pasal sebagai berikut:²

¹ Ungkapan itu dituliskan oleh Achmad Ali dalam buku *Menguak Tabir Hukum*, (Jakarta: Gunung Agung, 2002). Ahmad Ali menyampaikan posisi yang sangat sentral dari interpretasi atau penafsiran dalam ilmu hukum.

² Penjelasan rumusan pasal berikut ini dikutip dari website Mahkamah Konstitusi. “MK Buka Peluang Calon Independen Dalam Pilkada,” <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>, diakses tanggal 26 Juli 2007.

Pasal 56 ayat (2) berbunyi, "Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik" dihapus seluruhnya, karena menjadi penghalang bagi calon perseorangan tanpa lewat parpol atau gabungan parpol. Sehingga, dengan hapusnya Pasal 56 ayat (2), **Pasal 56 menjadi tanpa ayat dan berbunyi, "Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil";**

Pasal 59 ayat (1) dihapus pada frasa yang berbunyi, "yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik", karena akan menjadi penghalang bagi calon perseorangan tanpa lewat parpol atau gabungan parpol. Sehingga, **Pasal 59 ayat (1) akan berbunyi, "Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon";**

Pasal 59 ayat (2) dihapus pada frasa yang berbunyi, "sebagaimana dimaksud pada ayat (1)", hal ini sebagai konsekuensi berubahnya bunyi Pasal 59 ayat (1), sehingga **Pasal 59 ayat (2) akan berbunyi, "Partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan".** Dengan demikian, Pasal 59 ayat (2) ini merupakan ketentuan yang memuat kewenangan parpol atau gabungan parpol dan sekaligus persyaratannya untuk mengajukan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam Pilkada;

Pasal 59 ayat (3) dihapuskan pada frasa yang berbunyi, "Partai politik atau gabungan partai politik wajib", frasa yang berbunyi, "yang seluas-luasnya", dan frasa yang berbunyi, "dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud", sehingga **Pasal 59 ayat (3) akan berbunyi, "Membuka kesempatan bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 melalui mekanisme yang demokratis dan transparan."** Dengan demikian, terbukalah kesempatan bagi calon perseorangan tanpa lewat parpol atau gabungan parpol.

Tulisan ini mencoba menganalisis putusan Mahkamah Konstitusi dengan menjabarkan dua metode dasar yang digunakan dalam ilmu sosial: analisa logika³ dan penjelasan kausal.⁴ Dua metode itu digunakan secara dialektis dengan menyelami pertimbangan hukum MK dari pertimbangan hakim yang dijadikan sebagai argumentasi amar putusan di satu sisi, berhadapan-hadapan dengan pendapat hakim yang berbeda (*dissenting opinion*) di sisi lain. Dalam ilmu hukum, menganalisa argumentasi dan pertentangan argumentasi dalam pertimbangan hukum suatu putusan lembaga yudisial dapat dilakukan dengan menggunakan metode-metode penafsiran hukum. Selanjutnya akan dijelaskan pola fragmentasi pencalonan yang serupa dengan pola fragmentasi pada bidang-bidang lain seperti hukum, politik, dan tata pemerintahan, yang mulai diterapkan sejak awal reformasi.

³ analisa logikal bersifat universal dan tidak mengenal durasi. Paham yang berlandaskan metode ini disebut rasionalisme. Pengembangan analisa logikal dilakukan secara deduksi logis atau lebih dikenal dengan silogisme. Roberto M. Unger, *Teori Hukum Kritis: Posisi Hukum Dalam Masyarakat Modern*, Terjemahan dari *Law and Modern Society: Toward a Criticism of Social Theory*, Alih Bahasa: Dariyatno dan Derta Sri Widowatie, (Bandung: Nusamedia, 2007), hal. 14-15.

⁴ Analisa logika dan penjelasan kausal sama-sama menggambarkan hubungan sifat niscaya, berurutan dan objektivitas. *ibid*, hal. 10

METODE-METODE PENAFSIRAN HUKUM

Mana yang lebih tepat, istilah interpretasi atau penafsiran? Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kata interpretasi sepadan atau sinonim dengan kata penafsiran, yang berarti: pemberian kesan, pendapat, atau pandangan teoritis terhadap sesuatu; tafsir.⁵ Dalam literatur hukum di Indonesia, kebanyakan para ahli hukum menggunakan istilah interpretasi.⁶ Interpretasi dikategorikan sebagai salah satu cara dalam penemuan hukum, cara lainnya adalah konstruksi.⁷ Jimly Asshiddiqie adalah satu dari sedikit ahli hukum Indonesia yang menggunakan istilah penafsiran.

Menurut Jimly, Penafsiran merupakan metode untuk memahami makna yang terkandung di dalam teks-teks hukum untuk dipakai menyelesaikan kasus-kasus atau mengambil keputusan atas hal-hal yang dihadapi secara konkret.⁸ Jimly tidak mengkategorikan penafsiran hukum sebagai bagian dari penemuan hukum yang bersandingan dengan konstruksi hukum, sebagaimana banyak diajarkan ahli hukum Indonesia dibawah pengaruh Utrecht.⁹

Penafsiran tidak hanya dilakukan oleh hakim, tetapi juga oleh peneliti hukum, dan mereka yang berhubungan dengan kasus-kasus atau konflik dan peraturan hukum. Objek yang akan diuraikan dalam tulisan ini adalah penafsiran oleh hakim dimana penafsirannya mempunyai wibawa karena dituangkan di dalam putusan yang bersifat mengikat secara *erga omnes*.

Metode penafsiran hanyalah alat bantu untuk sampai pada satu kesimpulan. Meskipun penafsir, misalnya hakim, dalam putusannya kadang tidak menjelaskan alasan atau motif menggunakan metode itu. Bahkan umumnya hakim tidak menyebutkan termasuk metode penafsiran apa pertimbangan hukum yang dikemukakannya. Metode penafsiran juga sering digunakan bersamaan dan campur-aduk dalam satu putusan, sehingga batasnya tidak dapat ditarik secara tajam.

Perbedaan pandangan ahli tentang penafsiran hukum atau interpretasi hukum menimbulkan banyak teori, metode, atau jenis-jenis penafsiran hukum. Bila dikumpulkan, maka akan teridentifikasi 31 metode penafsiran hukum.¹⁰ Identifikasi 31 metode

⁵ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Cetakan ketiga, (Jakarta: Balai Pustaka, 1990), hlm. 336. dalam tulisan ini penulis akan menggunakan istilah penafsiran hukum, tetapi kutipan dari pendapat ahli yang menggunakan istilah interpretasi hukum akan tetap dikutip sesuai dengan aslinya.

⁶ Achmad Ali dalam buku *Menguak Tabir Hukum*; Satjipto Rahardjo dalam buku *Ilmu Hukum*; Soedikno Mertokusumo dalam buku *Mengenal Hukum*, buku *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar* menggunakan istilah interpretasi. Dalam buku *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, Soedikno menggunakan istilah interpretasi, tetapi pada penjelasan lain menggunakan istilah penafsiran;

⁷ ada dua pandangan yang melihat posisi penafsiran hukum di bidang peradilan. Pandangan pertama yang memosisikan penafsiran hukum sebagai bagian dari penemuan hukum, disamping penafsiran dikenal konstruksi hukum. Pandangan ini dianut oleh sistem hukum Anglo-saxon. Sedangkan pandangan lain tidak membedakan penafsiran hukum dengan konstruksi hukum, karena konstruksi juga dinilai sebagai cara lain dalam penafsiran hukum.

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hal. 273.

⁹ Utrecht memandang interpretasi merupakan salah satu cara dalam penemuan hukum, cara lainnya adalah melalui konstruksi hukum. Lihat E. Utrecht dan Moh. Saleh Djindang, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, disadur dan direvisi oleh Muh. Saleh Djindang, (Jakarta: PT. Ichtiar baru, Cet. XI, 1983), hal. 208-217.

¹⁰ Lihat buku Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hal. 290. dalam buku itu, Jimly mengidentifikasi dari pendapat para sarjana, pada garis besarnya dapat dibedakan menjadi 23 (dua puluh tiga) metode penafsiran. Penulis mengutip identifikasi Jimly dengan menambahkan metode penafsiran yang dikemukakan oleh Jon Roland, sehingga berjumlah 31 (tigapuluh satu) metode penafsiran.

penafsiran itu diambil dari pandangan para ahli hukum yang dikemukakan oleh Utrecht,¹¹ Visser't Hoft,¹² Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo,¹³ Achmad Ali,¹⁴ Ronal Dworkin,¹⁵ Jimly Asshiddiqie,¹⁶ dan Bambang Sutiyo,¹⁷ dan Jon Roland.¹⁸ Metode dari para ahli tersebut dapat dikumpulkan sebagai berikut:

¹¹ Utrecht mengemukakan 5 (lima) metode penafsiran undang-undang, yaitu: Penafsiran menurut arti kata atau istilah (*taalkundige interpretasi*), Penafsiran historis (*historische interpretatie*), penafsiran sistematis, Penafsiran sosiologis/teleologis, dan Penafsiran otentik atau resmi (*authentieke atau officiele interpretatie*). Lihat E. Utrecht dan Moh Saleh Djindang, *Op. Cit.*, hal.208.

¹² Visser't Hoft mengemukakan 7 (tujuh) model penafsiran hukum, yaitu: Penafsiran Gramatikal atau interpretasi bahasa, Penafsiran Sistematis, Penafsiran Sejarah Undang-undang, Penafsiran Sejarah Hukum, Penafsiran Teleologis, Penafsiran Antisipatif, Penafsiran Evolutif-Dinamis. Lihat Ph. Visser't Hoft, *Penemuan Hukum*, judul asli *Rechtsvinding*, diterjemahkan oleh B. Arief Sidharta, (Bandung: Laboratorium FH Universitas Parahiyangan, 2001), hal. 15. dalam Jimly Asshiddiqie *Op. Cit.*, hal. 282.

¹³ Sudikno dan A. Pitlo mengemukakan 8 (delapan) pembedaan jenis-jenis penafsiran atau interpretasi, yaitu: Interpretasi menurut bahasa, Interpretasi Sosiologis atau Teleologis, Interpretasi Sistematis, Interpretasi Historis, Interpretasi Komparatif, Interpretasi Futuristik, Interpretasi Restriktif, dan Interpretasi Ekstensif. Lihat Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, (Bandung: Citra Aditya bakti berkerja sama dengan Konsorsium Ilmu Hukum Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dan The Asia Foundation, 1993), hal. 14-20.

¹⁴ Achmad Ali menambahkan interpretasi subsumptif sebagai salah satu jenis interpretasi yang kita anut dewasa ini. Interpretasi ini melengkapi jenis-jenis interpretasi yang disampaikan oleh Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo. Lihat Ahmad Ali, *Op. Cit.*, hal. 163.

¹⁵ Dworkin mempunyai pendapat yang berbeda lagi mengenai metode-metode penafsiran. Dworkin mengidentifikasi ada 6 (enam) model interpretasi dalam ilmu hukum, yaitu: *Creative Interpretation*, *Artistic Interpretation*, *Social Interpretation*, *Constructive Interpretation*, *Literal Interpretation*, *Conversational Interpretation*. Ronald Dworkin, *Law's Empire*, (Cambridge, Massachusetts, London, England: The Belknap of Harvard University Press, 1986). Dalam Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, hal. 286-289.

¹⁶ Jimly Asshiddiqie dalam bukunya Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara, menguraikan ada 9 (sembilan) teori penafsiran dalam Hukum Tata Negara, yaitu: Teori Penafsiran *Letterlijk* atau harfiah, Teori Penafsiran Gramatikal atau interpretasi bahasa, Teori Penafsiran Historis, Teori Penafsiran Sosiologis, Penafsiran Sosio-historis, Penafsiran Filosofis, Penafsiran Teleologis, Teori Penafsiran Holistik, Penafsiran Holistik Tematis-sistematis. Jimly Asshiddiqie, *Teori & Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Ind.Hill Co, Cet. I, 1997), hlm 17-18. dalam Jimly Asshiddiqie *Op. Cit.*, hal. 274.

¹⁷ Bambang Sutiyo menyebutkan penafsiran hukum terbagi atas 13 (tiga belas), yaitu: subsumptif, gramatikal, sistematis, historis, teleologis/sosiologis, komparatif, antisipatif-futuristik, ekstensif, restriktif, interdisipliner, multidisipliner, otentik, dan interpretasi dalam kontak atau perjanjian. Lihat Bambang Sutiyo (,), hal. 79.

¹⁸ Jon Roland mengemukakan 7 (tujuh) prinsip-prinsip penafsiran konstitusi, yaitu: textual interpretation, historical interpretation, functional interpretation, doctrinal interpretation, prudential interpretation, equitable interpretation dan natural interpretation. Lihat Jon Roland, "*Principles of Constitutional Interpretation*" the Constitution Society, http://www.constitution.org/cons/prin_cons.html, diakses tanggal 4 April 2006

1. Penafsiran menurut arti kata atau istilah (*taalkundige interpretasi*)
2. Penafsiran historis (*historische interpretatie*)
3. penafsiran sistematis
4. Penafsiran sosiologis/teleologis
5. Penafsiran otentik atau resmi (*authentieke* atau *officiele interpretatie*)
6. Penafsiran Subsumtif
7. Penafsiran Gramatikal
8. Penafsiran Komparatif
9. Penafsiran Antisipatif/Futuristis
10. Penafsiran Restriktif
11. Penafsiran Ekstensif
12. Penafsiran Interdisipliner
13. Penafsiran Multidisipliner
14. Penafsiran Dalam Kontrak atau Perjanjian
15. Penafsiran Evolutif-Dinamis
16. *Creative Interpretation*
17. *Artistic Interpretation*
18. *Social Interpretation*
19. *Constructive Interpretation*
20. *Literal Interpretation*
21. *Conversational Interpretation*
22. Teori Penafsiran Sosio-historis
23. Teori Penafsiran Filosofis
24. Teori Penafsiran Holistik
25. Teori Penafsiran Holistik Tematis-sistematis
26. *Textual Interpretation*
27. *Functional Interpretation*
28. *Doctrinal Interpretation*
29. *Prudential Interpretation*
30. *Equitable Interpretation*
31. Natural Interpretation

Beragamnya pembagian metode penafsiran hukum itu patut diduga karena terdapat perbedaan ukuran general dan khususnya kategori yang digunakan. Misalkan antara penafsiran sosiologis, penafsiran historis dan penafsiran sosio-historis. Tidak mudah membedakan secara jelas perbedaan tiga penafsiran itu, karena satu metode dapat memasuki objek yang dicakup metode lainnya. Tumpang-tindih atau campur-aduk metode penafsiran sangat mungkin terjadi dalam menganalisa satu hal (teks). Tetapi, untuk keperluan analisis putusan MK No 5/PUU-V/2007 ini, penulis menyisihkan beberapa metode penafsiran yang akan digunakan. Pemisahan ini bukan bermaksud untuk membuat teori baru di bidang penafsiran hukum, melainkan menggunakan kategori yang ada secara pragmatis untuk keperluan analisis putusan serta kemudahan pembaca melacak metode penafsiran. Dalam analisis nanti akan dijelaskan beberapa metode penafsiran yang bersentuhan satu sama lain.

Metode Penafsiran yang akan digunakan dalam Analisis ini antara lain:

1. Penafsiran Sistematis
2. Penafsiran Sosiologis
3. Penafsiran Gramatikal
4. Penafsiran Ekstensif
5. Penafsiran Fungsional
6. Penafsiran Doktrinal

PENAFSIRAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Membaca putusan tidak cukup membaca *dictum* atau amarnya saja, tetapi pertimbangan mengenai duduk perkaranya dan pertimbangan hukumnya (*ratio decidendi*) tidak kurang penting untuk dibaca.¹⁹ Melacak putusan MK Nomor 5/PUU-V/2007, dapat dikategorisasi beberapa pertimbangan hukum yang dikemukakan ke dalam metode-metode penafsiran hukum. Tujuannya adalah untuk mengetahui 'lebih dalam' maksud dari putusan, logika argumentasi yang digunakan, dan sejauhmana kesimpulan yang diambil itu logis.²⁰

Pertanyaan yang dijawab oleh MK dalam Putusan No. 5/PUU-V/2007 dirumuskan sebagai berikut:

[3.15.3] “... apakah ketentuan dalam UU Pemda sebagaimana terdapat dalam pasal-pasal yang dimohonkan oleh Pemohon yang hanya membuka kemungkinan pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui pencalonan oleh parpol atau gabungan parpol saja dan tidak membuka kesempatan pencalonan secara perseorangan bertentangan dengan UUD 1945 (?)”

Untuk menjawab pertanyaan yang dirumuskan di atas, MK dalam pertimbangan hukumnya membuat satu bagian khusus dengan judul “Pendirian Mahkamah”²¹. Pada intinya Pendirian Mahkamah Konstitusi menjadikan: 1] Pengaturan Pilkada di Nangroe Aceh Darusalam (NAD) yang diatur dalam UU Pemerintahan Aceh; dan 2] persamaan hak warga negara yang diatur dalam Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945, sebagai argumentasi untuk sampai pada kesimpulan mengabulkan permohonan pemohon.

1. Pengaturan Pilkada di NAD

Dalam putusan MK Nomor 5/PUU-V/2007, pengaturan Pilkada di NAD yang diatur dalam UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, khususnya Pasal 67 ayat (1)²² dijadikan sebagai rujukan “utama”. Tanpa adanya UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, maka MK tidak memiliki daya argumentasi untuk sampai pada dibukanya peluang calon perseorangan maju sebagai calon kepada daerah/wakil kepala daerah.

Kalau demikian – dengan dijadikannya UU Pemerintahan Aceh sebagai “standar pengujian” UU Pemda – bukankah hal itu tidak bertentangan dengan konsep *judicial review* oleh MK yang mengkonstruksikan UUD 1945 sebagai standar pengujian suatu undang-undang (*constitutional review*)? Bukan menjadikan UU yang satu derajat sebagai ukuran pengujian undang-undang?

Jawaban atas pertanyaan terakhir harus dilihat dengan menelusuri metode tafsir yang dilakukan oleh MK. Dijadikannya UU Pemerintahan Aceh sebagai rujukan atau bahkan “standar” pengujian UU Pemda dapat dijelaskan dengan metode penafsiran sistematis.

¹⁹ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, Cetakan II, 2001), hal. 54.

²⁰ Suatu pikiran yang tepat dan jitu, yang sesuai dengan patokan-patokan seperti dikemukakan dalam logika, disebut logis. W. Poespoprodjo dan T. Gilarso, *Logika Ilmu Menalar*, Edisi 2, Cetakan 4, (Bandung: Remadja Karya, 1989), hal. 4-5.

²¹ Frasa Pendirian Mahkamah ini tidak selalu dibahasakan dalam setiap putusan Mahkamah Konstitusi. Penulis menduga pencantuman frasa itu dilakukan untuk memberikan penegasan atas tafsir Mahkamah Konstitusi.

²² “Pasangan calon Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan wali kota/wakil walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 Ayat (1) diajukan oleh:

- a. partai politik atau gabungan partai politik;
- b. partai politik lokal atau gabungan partai politik lokal ;
- c. gabungan partai politik dan partai politik lokal; dan/atau
- d. perseorangan”.

Penafsiran sistematis dilakukan dengan anggapan bahwa suatu peraturan hukum tidak berdiri sendiri. Inilah akibat dari interdependensi (saling berhubungan) masing-masing gejala sosial.²³ Penafsiran sistematis tidak hanya melihat sistematisasi (sinkronisasi atau harmonisasi) peraturan secara vertikal, tapi juga diterapkan pada peraturan yang sederajat (horizontal). Disamping melihat kesesuaian antar peraturan yang tertulis (*ius scripta*), penafsiran sistematis juga dapat dilakukan dengan menarik asas-asas dari suatu peraturan dan menerapkannya pada peraturan lain. Asas-asas hukum yang dijadikan sebagai ukuran sistematisasi disebut asas hukum materil.²⁴ Untuk putusan MK Nomor 5/PUU-V/2007, asas hukum materil itu dapat dilihat dalam kutipan putusan berikut:

[3.15.8] “Bahwa terhadap ketentuan yang terdapat dalam Pasal 67 Ayat (1) huruf d UU Pemerintahan Aceh yang membuka kesempatan bagi calon perseorangan dalam proses pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah, Mahkamah berpendapat hal demikian tidaklah bertentangan dengan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945. Pemberian kesempatan kepada calon perseorangan bukan merupakan suatu perbuatan yang dilakukan karena keadaan darurat ketatanegaraan yang terpaksa harus dilakukan, tetapi lebih sebagai pemberian peluang oleh pembentuk undang-undang dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah **agar lebih demokratis.**”

Frasa “agar lebih demokratis” sebagai asas hukum materil dapat dikatakan sebagai roh dari kutipan di atas, bahkan sebagai semangat yang menyelimuti putusan MK kali ini.

Lalu bagaimana bila frasa “agar lebih demokratis” itu dikaitkan dengan aturan yang termuat dalam UUD 1945? Ahmad Roestand (Hakim Konstitusi) dalam *dissenting opinion*-nya mengatakan bahwa:

“Pilihan yang dijatuhkan oleh pembentuk undang-undang ini (UU Pemda – Penulis) adalah **konstitusional**, sebab adalah suatu kesesatan berpikir (*fallacy*) jika mencontoh sesuatu yang tercantum dalam konstitusi dinilai sebagai sesuatu yang *inkonstitusional*.”

Ahmad Roestand menilai bahwa penjabaran Pasal 18 ayat (4) UUD 1945,²⁵ memberi kewenangan memilih kepada pembentuk undang-undang untuk menjabarkan makna dipilih secara demokratis. Penjabaran ‘dipilih secara demokratis’ yang diamanatkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dijabarkan pembentuk undang-undang dalam UU Pemda dengan mencontoh kepada pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang diatur dalam pasal 6A ayat (1) sampai (5) UUD 1945, khususnya Pasal 6A ayat (2) yang menyebutkan “*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.*”

Maka, seharusnya, dalam sistem logika tertutup, pilihan pembentuk undang-undang yang mencontoh kepada model pencalonan yang diatur UUD tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden adalah sudah benar dan konstitusional. Lalu, bila model pencalonan dalam UU Pemda sudah konstitusional, apa yang membuat MK membuat putusan yang

²³ E. Utrecht dan Moh Saleh Djindang, *Op. Cit.*, hal. 212.

²⁴ Metode penafsiran sistematis yang menarik persamaan asas hukum materil ini mirip dengan analogi sebagai konstruksi hukum. Menurut Utrecht, analogi dilakukan pada suatu perkara mengandung anasir yang sama dengan anasir yang ada dalam perkara lain yang secara langsung dapat dibawa ke dalam lingkungan ketentuan undang-undang tersebut. *Ibid*, hal. 222.

²⁵ Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 berbunyi: Gubernur, Walikota, Bupati masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

memberikan kesempatan pada calon perseorangan? Lalu, karena MK berpendirian bawah calon perseorangan dalam Pilkada adalah konstitusional, bagaimana nasibnya nanti ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang hanya memberikan kesempatan pencalonan kepada partai politik atau gabungan partai politik untuk mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden? Apakah mungkin ketentuan dalam UUD 1945 (konstitusi) dapat bersifat inkonstitusional?

Dari tiga pertanyaan yang membayangi terakhir, dapat dijelaskan melalui kalimat di bawah:

Mahkamah Konstitusi dalam memutus pengujian UU Pemda yang memberi kesempatan calon perseorangan untuk maju sebagai calon Kepala/Wakil Kepala Daerah tidaklah didasarkan atas Konstitusionalitas UU Pemda yang dikaitkan dengan rumusan pasal tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6A ayat (2), melainkan didasarkan kepada asas “demokratis” yang tertulis dalam Pasal 18 ayat (4) dan menarik model pencalonan dari UU Pemerintahan Aceh sebagai argumentasi aktual yang mendukung.

Namun, tafsir MK yang memberi kesempatan perseorangan maju sebagai calon Kepala/Wakil Kepala Daerah akan jadi referensi dikemudian hari dalam pencalonan Presiden dan Wakil Presiden (tahun 2009). Dalam tantangan itulah nanti putusan MK dihadapkan kepada pilihan antara konsisten atas ‘asumsi lebih demokratis’ yang berhadapan dengan ‘teks konstitusi yang otoritatif’.

Pertentangan itu terjadi karena secara implisit lewat Putusan MK Nomor 5/PUU-V/2007, MK menyatakan bahwa model pencalonan Preiden dan Wakil Presiden yang diatur dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 adalah ‘kurang demokratis.’ Dalam logika silogisme deduktif dijelaskan sebagai berikut:

- Premis mayor* : Pilkada yang memberi kesempatan perseorangan menjadi calon ‘lebih demokratis’
- Premis minor* : Pilpres/wapres tidak memberi kesempatan perseorangan menjadi calon.
- Conclusion* : Pilpres/wapres kurang demokratis

Penafisiran MK beranjak dari makna demokratis dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, tidak pada model pencalonan yang oleh pembentuk UU diadopsi dari model pencalonan Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6A ayat (2) UUD 1945). Ketika MK menyatakan bahwa pola yang mencontoh pada Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 kurang demokratis, apakah pola itu masih ingin dipertahankan? Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 akan tetap ada sebelum dilakukan amandemen UUD untuk merubahnya. Sehingga agar adanya model pencalonan yang lebih demokratis bagi pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, perlu dilakukan amandemen UUD 1945 yang kelima. Dari logika demikianlah nampak jelas bahwa MK sedang berkontribusi untuk dilakukannya amandemen UUD 1945 yang kelima.

Potensi daya jelajah dari putusan MK yang membuka kesempatan calon perseorangan dalam pilkada sangatlah luas. Bahkan menyentuh teks yang secara gramatikal jelas, seperti Pasal 6A ayat (2) UUD 1945. Meskipun pengaturan calon perseorangan tidak diakomodasi oleh pembentuk UU dalam menyusun UU tentang Pemilihan Presiden dan

Wakil Presiden (*legal making*) yang sedang berlangsung, ide calon perseorangan akan muncul sebagai persoalan dalam penerapan UU (*application of law*) kemudian hari. Dalam desakan yang menguat, ia dapat berujung kembali ke ranah yudisial (*law enforcment*) dalam bentuk pengujian undang-undang tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden ke Mahkamah Konstitusi.

Argumentasi MK yang menggunakan UU Pemerintahan Aceh juga dilakukan dengan penafsiran sosiologis.²⁶ Hal ini terlihat dalam salah satu pendirian MK:

[3.15.12] *“Bahwa perkembangan pengaturan pilkada sebagaimana dipraktikkan di Aceh telah melahirkan realitas baru dalam dinamika ketatanegaraan yang telah menimbulkan dampak kesadaran konstitusi secara nasional, yakni dibukanya kesempatan bagi calon perseorangan dalam pilkada. Hal demikian menjadi alasan bagi Mahkamah untuk menguji kembali pasal-pasal UU Pemda yang pernah diuji dalam perkara sebelumnya.”*

Hukum bersifat dinamis dan perkembangannya mengikuti perkembangan masyarakat, kadang-kadang hukum itu bermaksud mengubah masyarakat.²⁷ Hal ini membawa akibat bahwa kemudian maksud pembuat peraturan itu tidak lagi sama dengan tujuan peraturannya di hari kemudian. Realitas baru ketatanegaraan dan peningkatan kesadaran konstitusi yang bersifat sosiologis telah lahir dari perkembangan pengaturan pilkada di Aceh.²⁸

2. Persamaan Hak Warga Negara

MK berpendapat supaya terdapat persamaan hak warga negara sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D Ayat (1) dan Ayat (3) UUD 1945²⁹ tidaklah dapat dilakukan dengan cara menyatakan bahwa pengajuan calon perseorangan yang ditentukan UU Pemerintahan Aceh sebagai bertentangan dengan UUD 1945, karena pada dasarnya pencalonan secara perseorangan tidak bertentangan dengan UUD 1945. Persamaan hak tersebut dapat dilakukan dengan mengharuskan UU Pemda menyesuaikan dengan perkembangan baru yang telah dilakukan oleh pembentuk undang-undang sendiri yaitu dengan memberikan hak kepada perseorangan untuk dapat mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah tanpa harus melalui parpol atau gabungan parpol sebagaimana ditentukan oleh Pasal 67 Ayat (2) UU Pemerintahan Aceh.

Disamping pertimbangan itu, MK juga menyebutkan agar tidak adanya dualisme dalam pelaksanaan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, maka UU Pemda harus mengikuti pola pencalonan yang dirumuskan oleh UU Pemerintahan Aceh. Hal itu dirumuskan dalam pertimbangan hukum

[3.15.15] *Bahwa berdasarkan uraian di atas, Mahkamah berpendapat pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara perseorangan di luar Provinsi Nanggroe Aceh Darusalam haruslah dibuka agar tidak terdapat adanya dualisme dalam melaksanakan ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 karena adanya dualisme tersebut dapat menimbulkan terlanggarnya hak warga negara yang dijamin oleh Pasal 28D Ayat (1) dan Ayat (3) UUD 1945;*

²⁶ Jimly menyebutkan penafsiran sosiologis adalah *what does social context of the event to be legally judged*, Jimly Ashiddiqie, *Op. Cit.*, hal. 276.

²⁷ E. Utrecht dan Moh Saleh Djindang, *Op. Cit.*, hal. 216.

²⁸

²⁹ Pasal 28D Ayat (1) berbunyi: *“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”* dengankan ayat (3) berbunyi: *“setiap warganegara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”*

Pertimbangan yang demikian, disamping berkonsekuensi pada unifikasi pola pencalonan, juga mengantarkan pada dibuka-lebarnya pencalonan kepala/wakil kepala daerah bagi calon perseorangan demi terwujudnya hak warganegara untuk mendapat kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Bahkan MK menilai dalam perselisihan hasil pilkada, para pemohonnya adalah pasangan kepala/wakil kepala daerah sebagai perseorangan, bukan parpol atau gabungan parpol yang semula mencalonkan pasangan calon yang menjadi pemohon dalam perselisihan hasil pilkada. Pandangan yang demikian bernada deparpolisasi, setidaknya menyatakan bahwa infrastruktur politik bukan hanya milik partai politik.

Argumen lain yang bernada deparpolisasi³⁰ dilakukan MK dengan mengaitkan kepada UU No 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik. Hal itu disampaikan MK sebagai berikut:

[3.15.13] *Bahwa menurut Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik dinyatakan dalam Konsideran "Menimbang" huruf d yang berbunyi, "bahwa partai politik merupakan **salah satu wujud** partisipasi masyarakat yang penting dalam mengembangkan kehidupan demokrasi..."*

Frasa "salah satu wujud" yang dicetak tebal dalam putusan MK memiliki makna yang bersifat gramatikal.³¹ Frasa "salah satu wujud" berarti bahwa ada wujud lain selain yang dimaksud, yaitu selain partai politik. Dalam Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 MK mengabulkan permohonan agar perseorangan dapat berpartisipasi (baca: mencalonkan diri) dalam pilkada. Tetapi, yang dapat berpartisipasi dalam mengembangkan kehidupan demokrasi (termasuk untuk menjadi/mangajukan calon kepala/wakil kepala daerah) tidaklah hanya partai politik atau perseorangan saja. Ada komunitas lain yang selama ini berperan penting dalam mengembangkan kehidupan demokrasi³² di Indonesia, yaitu Organisasi Kemasyarakatan (Ormas), Organisasi Non-Pemerintahan (Ornop, NGO's atau LSM), atau bahkan: masyarakat hukum adat. Penjabaran Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dalam UU Pemda menyatakan bahwa yang menjadi kontestan pilkada adalah pasangan calon, sehingga agar adanya pasangan calon kepala/wakil kepala daerah tidak mesti hanya dapat dilakukan melalui jalur partai politik. Selain oleh jalur partai politik, calon kepala/wakil kepala daerah juga dapat muncul secara perseorangan dengan syarat dukungan minimal tertentu. Berdasarkan premis itu, bila digeneralisir, maka calon kepala/wakil kepala daerah seharusnya juga bisa muncul selain dari jalur parpol dan perseorangan, yaitu dapat juga dilakukan pencalonan melalui komunitas-komunitas yang ada dalam masyarakat. Tentunya keterlibatan komunitas-komunitas tersebut juga perlu dirumuskan dengan syarat dukungan pencalonan tertentu. Tetapi, baik pemohon, saksi dan ahli dalam persidangan, serta MK dalam putusannya tidak menyentuh dimensi demokrasi yang berdasarkan komunitas tersebut.

³⁰ Deparpolisasi yang penulis maksud bukanlah sebagai upaya untuk menghilangkan peran partai dalam konstelasi politik, melainkan istilah yang bertujuan untuk membuktikan bahwa tidak hanya partai politik yang dapat berperan atau berpartisipasi dalam menduduki jabatan politik di pemerintahan (eksekutif).

³¹ Penafsiran gramatikal atau interpretasi bahasa (*what does it linguistically mean?*) adalah penafsiran yang menekankan pada makna teks yang di dalamnya kaidah hukum dinyatakan. Penafsiran yang demikian bertolak dari makna menurut pemakaian bahasa sehari-hari atau makna teknis yuridis yang dianggap sudah baku. Jimly membedakan penafsiran gramatikal dengan penafsiran *letterlijk* atau *harafiah* (*what does the word mean?*). Penafsiran *letterlijk* menekankan pada arti kata atau makna kata-kata yang tertulis, sedangkan penafsiran gramatikal bertolak dari makna menurut pemakaian bahasa sehari-hari atau makna teknis yuridis. Lihat Jimly Ashiddiqie, *Op. Cit.*, hal. 274-275.

³² Demokrasi yang dimaksud bukan hanya soal partisipasi terhadap pemerintahan saja, melainkan juga demokrasi dalam konteks perjuangan sosial, ekonomi, keagamaan, budaya, dan ekologis.

MENILAI KETENTUAN YANG TIDAK DIMOHONKAN

Disamping menguji permohonan pemohon terhadap UU Pemda, MK juga menilai ketentuan yang dirumuskan dalam UU Pemerintahan Aceh, yaitu Pasal 256 UU Pemerintahan Aceh yang menyatakan ketentuan yang mengatur calon perseorangan dalam Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, atau walikota/wakil walikota sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 67 Ayat (1) huruf d, berlaku dan hanya dilaksanakan untuk pemilihan pertama kali sejak undang-undang ini diundangkan. Menurut MK dalam pertimbangan hukum angka **[3.15.11]**, apabila pasal 256 UU Pemerintahan Aceh dilaksanakan justru akan menimbulkan perlakuan yang tidak adil, karena: 1] pasal itu akan menguntungkan pihak-pihak perseorangan tertentu yang dapat mencalonkan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah pada saat pertama kali dilaksanakan pemilihan dan akan merugikan perseorangan yang akan mencalonkan secara perseorangan pada pemilihan kedua dan seterusnya; dan 2] terlanggarnya hak warga negara yang bertempat tinggal di Provinsi NAD yang dijamin oleh Pasal 28D Ayat (1) dan Ayat (3) UUD 1945.

Pertimbangan MK yang menilai Pasal 256 UU pemerintahan Aceh itu dikatakan sebagai hasil dari penafsiran ekstensif³³ karena beberapa hal:

1. Pasal 256 UU Pemerintahan Aceh bukanlah ketentuan yang dimohonkan oleh pemohon untuk dibatalkan. Pertimbangan hukum MK yang memberi penilaian terhadap ketentuan tersebut menunjukkan adanya penafsiran yang lari dari atau melebihi dari objek permohonan yang dimohonkan. Namun, hal itu tidak dapat disebut sebagai *ultra petita*, sebab *ultra petita* merujuk kepada amar putusan yang melebihi apa yang dimohonkan oleh pemohon. Dalam perkara ini, MK menilai konstitusionalitas bagian dari UU Pemerintahan Aceh yang tidak dimohonkan, meskipun MK tidak menyatakan dalam amar putusan bahwa ketentuan itu bertentangan dengan UUD 1945, namun penilaian bahwa ketentuan itu bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1) dan Ayat (3) UUD 1945 dalam pertimbangan hukum memberi konsekuensi pada pembentuk atau pelaksana undang-undang untuk menindaklanjuti penilaian MK tersebut.
2. Karena Pasal 256 UU Pemerintahan Aceh bukan merupakan objek yang dimohonkan oleh pemohon, maka MK tidak menjadikan makna demokratis dari Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 sebagai standar pengujian, melainkan menjadikan Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945 *an sich* sebagai ukuran.
3. Dalam pertimbangan hukumnya, MK mengabaikan keterangan Pemerintah dan DPR yang menyatakan bahwa calon perseorangan yang dirumuskan dalam Pasal 256 UU Pemerintahan Aceh adalah bersifat sementara, yaitu untuk satu kali saja (*enmalig*). *Original intens* pembentuk undang-undang dalam Pasal 256 UU Pemerintahan Aceh yang disampaikan dalam sidang pengujian UU Pemda tidak dinilai sebagai penjelasan yang otoritatif oleh MK.

MAHKAMAH KONSTITUSI: NEGATIF LEGISLATOR ATAU POSITIF LEGISLATOR?

³³ Penafsiran ekstensif adalah menurut Pitlo dan Sudikno merupakan penafsiran yang melampaui hasil penafsiran gramatikal. Lihat Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, Cet II, 2001), hal. 64.

Dalam mengakomodasi dibukanya kesempatan bagi calon perseorangan dalam pilkada, MK merekonstruksi bunyi pasal-pasal yang ada dalam UU Pemda. Rekonstruksi pasal-pasal tersebut dilakukan MK dalam kapasitasnya selaku negatif legislator,³⁴ tetapi semangatnya adalah positif legislator,³⁵ karena MK memberikan konstruksi awal dan beberapa catatan penting yang harus diperhatikan untuk mengakomodasi calon perseorangan oleh pembentuk UU (Pemerintah dan DPR) dalam merubah UU Pemda di kemudian hari. Hal itu dikemukakan MK dalam pertimbangan hukumnya:

[3.15.16] ... Mahkamah bukanlah pembentuk undang-undang yang dapat menambah ketentuan undang-undang dengan cara menambahkan rumusan kata-kata pada undang-undang yang diuji. Namun demikian, Mahkamah dapat menghilangkan kata-kata yang terdapat dalam sebuah ketentuan undang-undang supaya norma yang materinya terdapat dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang tidak bertentangan lagi dengan UUD 1945. Sedangkan terhadap materi yang sama sekali baru yang harus ditambahkan dalam undang-undang merupakan tugas pembentuk undang-undang untuk merumuskannya;

[3.15.17] Bahwa agar calon perseorangan tanpa melalui parpol atau gabungan parpol dimungkinkan dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, maka menurut Mahkamah beberapa pasal UU Pemda yang dimohonkan pengujian harus dikabulkan sebagian dengan cara menghapuskan seluruh bunyi ayat atau bagian pasal sebagai berikut:

- a. Pasal 56 Ayat (2) berbunyi, "Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik" dihapus seluruhnya, karena menjadi penghalang bagi calon perseorangan tanpa lewat parpol atau gabungan parpol. Sehingga, dengan hapusnya Pasal 56 Ayat (2), Pasal 56 menjadi tanpa ayat dan berbunyi, "Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil";
- b. Pasal 59 Ayat (1) dihapus pada frasa yang berbunyi, "yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik", karena akan menjadi penghalang bagi calon perseorangan tanpa lewat parpol atau gabungan parpol. Sehingga, Pasal 59 Ayat (1) akan berbunyi, "Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon";
- c. Pasal 59 Ayat (2) dihapus pada frasa yang berbunyi, "sebagaimana dimaksud pada ayat (1)", hal ini sebagai konsekuensi berubahnya bunyi Pasal 59 Ayat (1), sehingga Pasal 59 Ayat (2) akan berbunyi, "Partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan". Dengan demikian, Pasal 59 Ayat (2) ini merupakan ketentuan yang memuat kewenangan parpol atau gabungan parpol dan sekaligus persyaratannya untuk mengajukan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam Pilkada;

³⁴ Negatif legislator adalah fungsi MK dalam membatalkan ketentuan UU. Sebaliknya, positif legislator adalah fungsi membentuk UU yang dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR.

³⁵ Dalam pengertian hukum yang luas, hakim atau kekuasaan yudisial membentuk hukum berdasarkan keputusannya. Sehingga hakim, pengadilan atau mahkamah dapat dianggap sebagai salah satu faktor pembentuk hukum. Lihat Yudha Bhakti Ardhiwisastro, *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*, (Bandung: Alumni, 2000), hal. 6.

- d. Pasal 59 Ayat (3) dihapuskan pada frasa yang berbunyi, "Partai politik atau gabungan partai politik wajib", frasa yang berbunyi, "yang seluas-luasnya", dan frasa yang berbunyi, "dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud", sehingga Pasal 59 Ayat (3) akan berbunyi, "Membuka kesempatan bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 melalui mekanisme yang demokratis dan transparan." Dengan demikian, terbukalah kesempatan bagi calon perseorangan tanpa lewat parpol atau gabungan parpol;

JUMLAH DUKUNGAN MINIMAL PENCALONAN PERSEORANGAN

Pertimbangan hukum MK dalam putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tidak hanya pertimbangan yang dikemukakan untuk sampai pada amar putusan. Bukan hanya argumentasi yang menopang kokohnya amar putusan. Tetapi, dalam putusan itu MK juga memberikan pertimbangan bagi para pembentuk undang-undang dalam merumuskan salah satu persyaratan bagi calon perseorangan, yaitu tentang jumlah dukungan minimal pencalonan perseorangan (Non-Parpol) dalam pilkada. Hal yang demikian ini dapat dikategorikan sebagai penafsiran fungsional (*functional interpretation*)³⁶

Syarat jumlah dukungan bagi calon kepala/wakil kepala daerah perseorangan tidak boleh lebih berat daripada syarat parpol atau gabungan parpol.³⁷ Hal tersebut dimaksudkan agar tidak terjadi ketidakadilan karena perolehan wakil di DPRD atau jumlah suara parpol didapatkan melalui pemilihan umum yang biayanya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan Belanja Negara, sedangkan calon perseorangan harus mengumpulkan sendiri pernyataan dukungan dari pendukungnya. Demikian pula halnya syarat dukungan bagi calon perseorangan tidak boleh demikian ringan sehingga akan membuka kesempatan bagi orang-orang yang tidak bersungguh-sungguh yang pada gilirannya dapat menurunkan nilai dan citra demokrasi yang dapat bermuara pada turunnya kepercayaan rakyat terhadap pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

MK mengambil contoh syarat jumlah dukungan bagi calon perseorangan dari UU Pemerintahan Aceh, dengan menyatakan:

[3.15.21] Bahwa pembentuk undang-undang telah menentukan syarat dukungan bagi calon perseorangan sebagaimana terdapat dalam Pasal 68 Ayat (1) UU Pemerintahan Aceh, yaitu "sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) dari jumlah penduduk yang tersebar di sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) dari jumlah kabupaten/kota untuk pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur dan 50% (lima puluh persen) dari jumlah kecamatan untuk pemilihan bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota."

Dalam pertimbangan putusnya, MK hanya sebatas mengatakan bahwa pembentuk undang-undang telah menentukan syarat dukungan 3% bagi pencalonan kepala/wakil kepala daerah dalam UU Pemerintahan Aceh. MK tidak sampai pada satu penilaian

³⁶ Menurut Jon Roland, "Functional interpretation Also called structural. Decision based on analysis of the structures the law constituted and how they are apparently intended to function as a coherent, harmonious system. A Latin maxim is *Nemo aliquam partem recte intelligere potest antequam totum perlegit*. No one can properly understand a part until he has read the whole." Lihat Jon Roland, *Ibid*.

³⁷ Syarat jumlah dukungan bagi calon kepala/wakil kepala daerah melalui parpol atau gabungan parpol adalah sejumlah 15% dari total perolehan suara dalam pemilu legislatif di suatu daerah

jumlah suara berapa yang konstitusional atau inkonstitusional sebagai syarat pencalonan kepala/wakil kepala daerah. Melainkan menyatakan bahwa penentuan besarnya jumlah suara sebagai persyaratan pencalonan kepala/wakil kepala daerah perseorangan merupakan kewenangan pembentuk undang-undang. Pembentuk undang-undang dapat menggunakan ketentuan sebagaimana yang dicantumkan dalam Pasal 68 UU Pemerintahan Aceh atau membuat syarat jumlah dukungan minimal yang berbeda.

Rekonstruksi awal mengakomodasi calon perseorangan lewat putusan MK Nomor 5/PUU-V/2007 belum sampai pada rumusan teknis yang memungkinkan calon perseorangan maju sebagai calon kepala/wakil kepala daerah. Terdapat kekosongan hukum yang harus diisi atau dibentuk sebagai syarat dukungan pencalonan agar calon perseorangan dapat menjadi calon kepala/wakil kepala daerah. Hal tersebut dinyatakan MK sebagai berikut:

[3.15.22] *Bahwa penentuan syarat dukungan minimal bagi calon perseorangan sepenuhnya menjadi kewenangan pembentuk undang-undang, apakah akan menggunakan ketentuan sebagaimana yang dicantumkan dalam Pasal 68 UU Pemerintahan Aceh ataukah dengan syarat berbeda. Untuk menghindari kekosongan hukum (rechtsvacuum), sebelum pembentuk undang-undang mengatur syarat dukungan bagi calon perseorangan, Mahkamah berpendapat bahwa KPU berdasarkan Pasal 8 Ayat (3) huruf a dan huruf f UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum berwenang mengadakan pengaturan atau regulasi tentang hal dimaksud dalam rangka menyusun dan menetapkan tata cara penyelenggaraan Pilkada. Dalam hal ini, KPU dapat menggunakan ketentuan Pasal 68 Ayat (1) UU Pemerintahan Aceh sebagai acuan.*

Beberapa minggu setelah keluar putusan MK Nomor 5/PUU-V/2007, Komisi Pemilihan Umum mengeluarkan Surat Keputusan yang pada intinya tidak akan membuat aturan tentang syarat dukungan minimal bagi perseorangan maju sebagai calon kepala/wakil kepala daerah. Pemerintah juga bertemu dengan DPR untuk menindaklanjuti putusan MK. Dalam pertemuan itu disepakati akan dilakukan revisi terbatas UU Pemda untuk merumuskan kesempatan calon perseorangan menjadi calon kepala/wakil kepala daerah. Disamping perlunya merubah UU Pemda agar memasukkan syarat dukungan minimal bagi calon perseorangan, MK juga menilai ada ketentuan lain yang perlu disempurnakan dalam UU Pemda, yaitu terkait pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah. Hal tersebut dinyatakan MK sebagai berikut:

[3.15.23] *Bahwa di samping mengenai syarat dukungan minimal bagi calon perseorangan, apabila dalam UU Pemda terdapat ketentuan-ketentuan lain yang perlu disempurnakan sehubungan dengan dibukanya calon perseorangan, sebagaimana ketentuan Pasal 35 Ayat (2) UU Pemda yang hanya mengatur mekanisme pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah melalui usulan parpol atau gabungan parpol, maka hal dimaksud menjadi wewenang pembentuk undang-undang untuk melengkapinya.*

FRAGMENTASI PENCALONAN

Dibukanya kesempatan bagi calon kepala/wakil kepala daerah perseorangan dalam pilkada dapat dikatakan sebagai bentuk fragmentasi pencalonan.³⁸ Pola fragmentasi adalah pola yang muncul sebagai gambaran atas pola reformasi di Indonesia. Di bidang hukum misalnya, kehadiran Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam melakukan penyelidikan dan penuntutan kasus korupsi disamping Kepolisian dan Kejaksaan; atau kehadiran Komisi Yudisial (KY) untuk melakukan pengawasan terhadap hakim disamping pengawasan internal oleh Mahkamah Agung, adalah fragmentasi dalam struktur hukum.

Di bidang tata pemerintahan, otonomi daerah atau desentralisasi sebagai *anti-tesa* terhadap sentralisme yang diterapkan Orde Baru dalam banyak hal memfragmentasi sentralisme itu sendiri. Desentralisasi tampil sebagai distribusi sentralisasi yang sebelumnya dominan atau terpusat pada pemerintah pusat, kemudian menyebar ke daerah-daerah dalam bentuk sentralisme di daerah. Hal inilah kemudian yang menimbulkan “raja-raja kecil” sebagai hasil simbiosis pemerintah daerah dengan kalangan saudagar yang dalam praktiknya bercermin pada pola “*koncoisme*” pemerintahan Orde Baru yang sentralisme, salah satunya yaitu melakukan kegiatan-kegiatan bisnis dengan menjadikan pemerintahan dan kebijakannya sebagai instrumen meraup keuntungan. Tetapi, dalam beberapa kasus ada kisah-kisah berseberangan yang menampilkan kesuksesan otonomi daerah, karena ada daerah-daerah tertentu yang mampu menghidupkan pelayanan publik yang baik.

Dibidang politik, fragmentasi terjadi sejak dibukanya kesempatan pembentukan partai politik baru dimasa awal reformasi. Banyaknya partai politik yang berperan sebagai infrastruktur politik membuat pola ini dikenal dengan sebutan sistem multi-partai. Selanjutnya lewat putusan MK Nomor 5/PUU-V/2007, fragmentasi terjadi dalam pencalonan kepala/wakil kepala daerah. Kewenangan untuk mencalonkan kepala/wakil kepala daerah yang selama ini didominasi oleh partai politik atau gabungan partai politik, kini terfragmentasi tidak hanya didominasi partai politik, tetapi dapat juga diikuti melalui calon perseorangan dengan syarat memenuhi dukungan suara minimal pencalonan.

Mengenai fragmentasi pencalonan ini, MK juga memperkuat dalilnya dengan menggunakan keterangan saksi (ahli) yang dikemukakan dalam persidangan. Menggunakan pendapat ahli sebagai salah satu argumentasi putusan disebut penafsiran doktrinal.³⁹ Salah satu keterangan dan yang penting dikutip MK dalam membuat putusannya adalah keterangan tertulis dari Dr. Arbi Sanit yang diterima MK pada tanggal 14 uni 2007. Pada pokoknya keterangan Arbi Sanit tersebut memuat beberapa hal sebagai berikut:

³⁸ istilah fragmentasi diambil dari istilah biologi yang berarti pembiakan aseksual dengan jalan membelah menjadi beberapa bagian, setiap belahan dapat berkembang menjadi organisme baru. Lihat *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Op. Cit.*, hal. 244.

³⁹ Menjadikan pendapat ahli, yurisprudensi atau pendapat dari eksekutif dan legislatif sebagai argumentasi membuat putusan pengadilan atau mahkamah dapat dikatakan sebagai penafsiran doktrinal. Menurut Jon Roland, *Decision based on prevailing practices or opinions of legal professionals, mainly legislative, executive, or judicial precedents, according to the meta-doctrine of stare decisis, which treats the principles according to which court decisions have been made as not merely advisory but as normative. Some Latin maxims are: Argumentum à simili valet in lege. An argument from a like case avails in law. Coke, Littleton, 191. Consuetudo et communis assuetudo ... interpretatur legem scriptam, si lex sit generalis. Custom and common usage ... interpret the written law, if it be general. Jenk. Cent. 273. Cursus curiæ est lex curiæ. The practice of the court is the law of the court. 3 Buls. 53. Judiciis posterioribus fides est adhibenda. Credit is to be given to the latest decisions. 13 Coke 14. Res judicata pro veritate accipitur. A thing adjudicated is received as true.* Lihat Jon Roland, *Op. Cit*

1. Partai Politik sejauh ini mengalami krisis Calon Pemimpin sebagaimana dibuktikan oleh kesulitan memajukan Calon yang berkualifikasi tinggi dalam kapabilitas kepemimpinan dan dalam kadar popularitasnya.
2. Hadirnya Calon Independen⁴⁰ bisa jadi memotivasi Partai untuk mengembangkan sistem Kader yang efektif, untuk keberhasilan memenangkan kompetisi politik.
3. Apabila hanya sedikit orang yang tidak berpartai, maka Calon Independen mewakili kelompok minoritas. Dan apabila banyak orang yang berpartai, maka Calon Independen berfungsi sebagai katup penyelamat bagi kemungkinan tingginya angka Golput, yaitu orang yang tidak menggunakan hak pilih karena merasa tidak punya pilihan.
4. Selama ini tugas Partai Politik untuk mengatasinya –“krisis” Pemimpin dan Kepemimpinan Politik dan Pemerintahan Indonesia – boleh dikatakan sebagai gagal. Dan tidak bisa solusi atas masalah ini sepenuhnya mengandalkan Partai Politik. Apalagi bila hendak mengatasinya secara lebih cepat dan mendasar. Dengan begitu, lembaga Calon Independen Pemilu dan Pilkada, akan lebih memberi harapan bagi perbaikan Demokrasi dan Negara.

Keterangan tertulis Dr. Arbi Sanit dijadikan MK sebagai penguat argumentasi putusan. Anggapan yang menilai bahwa konfigurasi politik dan model pemilihan selama ini tidak berkontribusi banyak, bahkan gagal, menyelesaikan persoalan kebangsaan, harus dijawab dengan memberi peluang bagi calon perseorangan untuk maju sebagai pimpinan eksekutif (dalam hal ini untuk pilkada). Kemunculan calon perseorangan dalam perebutan jabatan pemerintahan (eksekutif) diharapkan dapat menjadi cambuk bagi partai politik agar berbenah diri, karena bila partai politik tidak memperbaiki diri, maka partai politik dapat tertinggal dalam kontes pemilihan kepala daerah.

Secara tujuan (*utility*), dibukanya kesempatan calon perseorangan dalam pilkada yang merupakan pola fragmentasi pencalonan adalah agar terciptanya kompetisi atau kontestasi antar aktor-aktor yang terlibat dalam memperebutkan jabatan publik. Kontestasi harus dibuka secara luas sampai dengan memberi kesempatan kepada individu. Dalam ilmu ekonomi, hal demikian dikatakan dengan pasar terbuka. Agar dapat diakses oleh para investor yang memiliki banyak modal. Semangat yang demikian ini, meskipun oleh Dr Arbi Sanit dibantah sebagai penetrasi ideologi individualisme, namun tak bisa dielakkan merupakan pola yang ditransplantasi dari masyarakat Barat yang bersifat ekonomis. Kontestasi berbeda dengan semangat masyarakat timur yang lebih berorientasi pada harmoni atau keseimbangan.

Namun, munculnya calon perseorangan tidak dapat dianggap sebagai kemunculan calon pemimpin yang sama sekali tidak ada kaitannya dengan partai politik. Sehingga ia muncul bukan murni sebagai kontestasi antara orang partai dengan orang non-partai. Bahkan pemohon yang berkepentingan dengan adanya jalur perseorangan dalam pengujian UU Pemda adalah seorang anggota DPRD Kabupaten Lombok Tengah dari Partai Bintang Reformasi. Kontestasi yang akan muncul tidak berdasarkan siapa atau apa latarbelakang seseorang yang mencalonkan diri, melainkan melalui jalur apa dia mencalonkan diri.

⁴⁰ Dr Arbi Sanit menggunakan istilah Calon Independen, sedangkan MK menggunakan istilah Calon Perseorangan. Maksud dari dua istilah itu adalah menyebutkan hal yang sama, namun yang konstitusional adalah istilah yang digunakan oleh MK

Tujuan lain yang disebutkan oleh Dr. Arbi Sanit dengan kemunculan calon independen (atau perseorangan) adalah agar jadi motivasi bagi Partai untuk mengembangkan sistem Kader yang efektif, untuk keberhasilan memenangkan kompetisi politik. Tujuan yang demikian ini sangat bersifat spekulatif, sebab, anggapan tersebut tidak menyentuh persoalan mendasar yang mengemuka dalam pencalonan melalui partai politik, yaitu soal politik uang (*money politic*). Pencalonan melalui partai politik acap dijadikan komoditas yang diperdagangkan kepada para bakal calon. Terjadilah transaksi ekonomi berupa penawaran dan permintaan dukungan. Kehadiran calon perseorangan tidak ada kaitan langsung dengan penghapusan praktik-praktik *money politic* yang koruptif dalam tubuh partai politik. Bahkan, bisa jadi, alih-alih ingin menjadi cambuk atau memperbaiki sistem kader partai politik, malah pola-pola negatif yang selama ini dipraktikkan oleh partai politik menular kepada masyarakat individu karena terjadi pergeseran yang meluas pada hak masyarakat untuk mencalonkan kepala daerah. Bila, misalkan sebelumnya bakal calon kepala daerah mesti “menyogok” anggota partai politik agar dia dicalonkan, dengan dibukanya kesempatan pencalonan langsung oleh masyarakat, “sogokkan” yang sebelumnya hanya dapat diberikan kepada partai politik dapat alihkan untuk menyogok masyarakat. Fragmentasi pencalonan kepala daerah bisa saja muncul dalam bentuk fragmentasi *money politic* dari partai politik kepada masyarakat secara individu atau kelompok.

Sisi lain yang tidak dipertimbangkan MK dalam putusannya adalah pola-pola negatif yang muncul dari praktik pilkada langsung beberapa tahun terakhir. Kerusakan, pembakaran, pemukulan adalah sedikit dari gambaran yang timbul dari pilkada langsung yang masih terjadi. Mulai dari pilkadan Kabupaten Tuban, Kabupaten Kaur, bahkan terakhir di Kabupaten Aceh Tenggara. Tidak dipertimbangkannya hal-hal negatif dari praktik pilkada di beberapa daerah menunjukkan bahwa penafsiran MK masih kurang bersifat sosiologi, melainkan mereduksi keadaan sosiologis dari praktik pilkada di Aceh saja.

PENUTUP

Beberapa kesimpulan yang dapat dikemukakan sebagai penutup dari analisis putusan MK dan Fragmentasi Pencalonan adalah sebagai berikut:

1. Putusan MK Nomor 5/PUU-V/2007 dilakukan dengan metode penafsiran yang terbuka. Pada kemudian hari akan membawa perdebatan pada demokratis atau tidaknya pola pencalonan yang diatur dalam 6A ayat (2) UUD 1945 tentang pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. Secara implisit hal demikian berkontribusi untuk mendorong amandemen kelima merubah Pasal 6A ayat (2) UUD 1945
2. Putusan MK dapat meningkatkan gairah politik lokal karena semakin banyak saluran yang bisa dipergunakan sebagai media untuk berpartisipasi. Beberapa daerah yang akan melaksanakan pilkada dalam beberapa waktu yang akan datang mulai disibukkan dengan wacana tentang orang-orang yang akan mencalonkan diri sebagai kepala/wakil kepala daerah, baik lewat parpol maupun perseorangan.
3. Atas dasar persamaan hak warganegara sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945, MK menilai bahwa partai politik hanya merupakan salah satu wadah atau wujud partisipasi masyarakat dalam mengembangkan demokrasi, sehingga kesempatan perseorangan untuk berpartisipasi dalam pengembangan demokrasi, dalam hal ini mencalon diri sebagai calon kepala/wakil kepala daerah, mesti dibuka. Pada sisi lain, demokrasi di Indonesia tidak hanya diisi oleh partai politik dan perseorangan (individu) saja. ada komunitas-komunitas yang

selama ini aktif dalam upaya mewujudkan demokrasi, yaitu: 1] Organisasi Kemasyarakatan (Ormas), seperti organisasi yang memiliki misi keagamaan, budaya, etnis, dan ras; 2] Organisasi Non-Pemerintahan (Ornop) atau LSM/NGO's yang melakukan advokasi masyarakat; dan 3] Masyarakat Hukum Adat yang memperjuangkan kepentingan sosial, ekonomi, religius dan kultur. Bila digeneralisasi, maka seharusnya tiga komunitas tersebut mesti mendapat akses yang sama dalam mencalonkan kepala/wakil kepala daerah

4. Fragmentasi pencalonan belum tentu akan meningkatkan kualitas demokrasi. Sebab demokrasi tidak ditentukan oleh mekanisme, melainkan oleh ketahanan dan kesiapan institusi sosial masyarakat. Tujuan agar parpol dapat berbenah dan melakukan introspeksi dengan munculnya calon perseorangan tidak selalu akan terwujud. *Alih-alih* ingin memperbaiki parpol, malah sifat buruk yang selama ini diidap oleh parpol dapat menular kepada masyarakat, karena masyarakat merasa suaranya memiliki nilai ekonomis agar calon perseorangan dapat memenuhi jumlah suara dukungan minimal sebagai calon perseorangan.
5. MK tidak mempertimbangkan permunculan buruk dalam pengalaman pelaksanaan pilkada secara lebih luas seperti *money politic*, kerusuhan yang dilakukan dengan pembakaran dan perkelahian sebagai fenomena yang perlu dipertimbangkan dalam membuat putusan

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku

- Ali, Achmad. *Menguak Tabir Hukum*. Jakarta: Gunung Agung, 2002.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jilid I., 2006.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Cetakan ketiga. Jakarta: Balai Pustaka, 1990
- Mertokusumo, Sudikno dan A. Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*. Bandung: Citra Aditya bakti berkerja sama dengan Konsorsium Ilmu Hukum Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dan The Asia Foundation, 1993.
- Mertokusumo, Sudikno. *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, Cetakan II, 2001.
- Poespoprodjo, W. dan T. Gilarso, *Logika Ilmu Menalar*. Bandung: Remadja Karya, Edisi 2, Cetakan 4, 1989.
- Unger, Roberto M. *Teori Hukum Kritis: Posisi Hukum Dalam Masyarakat Modern*, Terjemahan dari *Law and Modern Society: Toward a Critism of Social Theory*, Alih Bahasa: Dariyatno dan Derta Sri Widowatie. Bandung: Nusamedia, 2007.
- Utrecht E. dan Moh. Saleh Djindang. *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, disadur dan direvisi oleh Muh. Saleh Djindang. Jakarta: PT. Ichtiar baru, Cet. XI, 1983.
- Yudha Bhakti Ardhiwisastra, *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*. Bandung: Alumni, 2000.

Perundang-undangan

- Indonesia, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- _____, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- _____, Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh
- _____, Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik

Internet

- <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>
- http://www.constitution.org/cons/prin_cons.html,

YANCE ARIZONA,

Lahir di Kerinci, Jambi, Indonesia pada 24 Maret 1983. Memperoleh gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Andalas bulan April 2007 pada Program Kekhususan Hukum Tata Negara. Semasa mahasiswa pernah menjadi Ketua Lembaga Advokasi Mahasiswa dan Pengkajian Kemasyarakatan (LAM&PK) Fakultas Hukum Universitas Andalas dan Presiden Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Andalas. Sejak April 2007 bekerja pada Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), Jakarta.