REKONSTRUKSI NORMA HUKUM OTONOMI DAERAH DALAM UNDANG-UNDANG PEMERINTAHAN DAERAH PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 60/PUU-XXII/2024

Muhammad Fahri Syarifuddin
UIN Sunan Ampel Surabaya
fhrsxd69@gmail.com

Kata Kunci

Otonomi Daerah, Rekonstruksi Norma, Putusan Mahkamah Konstitusi, Ambang Batas Pencalonan, Pemilihan Kepala Daerah

Abstrak

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024 yang mengubah ketentuan ambang batas pencalonan kepala daerah ternyata membawa dampak yang lebih luas daripada sekadar urusan teknis pemilu. Putusan ini menyentuh langsung konstruksi norma otonomi daerah, terutama menyangkut hubungan antara UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Tulisan ini disusun untuk mengkaji sejauh mana putusan tersebut memengaruhi norma otonomi daerah, sekaligus merumuskan arah pembaruan norma yang dibutuhkan agar peraturan perundang-undangan yang ada dapat berjalan harmonis. Kajian dilakukan dengan metode yuridis normatif, memakai pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Bahan-bahan hukum yang terkumpul dianalisis secara kualitatif-deskriptif, dengan menafsirkannya secara gramatikal, sistematis, dan teleologis. Hasil kajian menunjukkan bahwa putusan MK tersebut memperluas ruang partisipasi politik di tingkat lokal dan sejalan dengan semangat demokrasi yang terkandung dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Namun di sisi lain, putusan ini juga berpotensi menimbulkan ketidaksinkronan norma antara UU Pilkada dan UU Pemerintahan Daerah, terutama menyangkut stabilitas pemerintahan di daerah, penataan sistem kepartaian lokal, serta kepastian hukum bagi penyelenggara pemilihan. Oleh karena itu, tulisan ini merekomendasikan agar pembentuk undang-undang segera melakukan penyesuaian norma secara menyeluruh bukan hanya sepotong-sepotong dengan tetap berpegang pada prinsip negara kesatuan dan desentralisasi asimetris.

Keywords

Abstract

Regional Autonomy, Normative Reconstruction, Constitutional Court Rulings, Nomination Threshold, Regional Head Elections

Constitutional Court Decision No. 60/PUU-XXII/2024, which amended the threshold requirements for regional head candidacy, has had broader implications than mere technical electoral matters. This decision directly impacts the framework of regional autonomy norms, particularly regarding the relationship between Law No. 23 of 2014 on Regional Government and the Law on the Election of Governors, Regents, and Mayors. This paper is written to examine the extent to which this decision affects the norms of regional autonomy, while also formulating the direction of normative reform needed so that existing laws and regulations can function harmoniously. The study was conducted using a normative legal method, employing a legislative approach, a conceptual approach, and a case based approach. The collected legal materials were analyzed qualitatively and descriptively, interpreted grammatically, systematically, and teleologically. The results of the study indicate that the Constitutional Court's decision expands the scope of political participation at the local level and aligns with the spirit of democracy enshrined in Article 18, paragraph (4) of the 1945 Constitution. However, on the other hand, this decision also has the potential to create inconsistencies between the Regional Head Election Law and the Regional Government Law, particularly regarding the stability of local government, the structuring of the local party system, and legal certainty for election organizers. Therefore, this paper recommends that lawmakers immediately undertake a comprehensive adjustment of legal norms rather than piecemeal changes while remaining committed to the principles of a unitary state and asymmetric decentralization.

Pendahuluan

Gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi lahir dari perkembangan pemikiran hukum ketatanegaraan modern yang berkembang pesat sepanjang abad ke-20, sebagai bagian dari penguatan prinsip demokrasi yang menempatkan hak-hak politik rakyat dan hak asasi manusia sebagai fokus utama.[1] Bagi negara-negara yang bertransformasi dari sistem otoritarian menuju demokrasi, keberadaan lembaga ini menjadi krusial karena berfungsi menyempurnakan sistem ketatanegaraan, terutama

[1] Martitah, *Mahkamah Konstitusi: Dari Negative Legislature ke Positive Legislature?* (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), 12.

melalui kewenangannya menguji undang-undang terhadap konstitusi sebagai hukum dasar tertinggi.[2] Dilihat dari perspektif politik, Mahkamah Konstitusi hadir untuk menjaga keseimbangan kekuasaan pembentukan undang-undang antara DPR dan Presiden, agar produk hukum yang dihasilkan tidak berubah menjadi alat legitimasi tirani mayoritas. Sementara dari perspektif hukum, kelahiran lembaga ini merupakan konsekuensi logis dari pergeseran supremasi MPR menjadi supremasi konstitusi, yang berpijak pada prinsip negara kesatuan, demokrasi, dan negara hukum.

Indonesia sendiri menganut sistem demokrasi sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar. Salah satu wujud pelaksanaan kedaulatan tersebut adalah pemilihan umum, mekanisme yang memungkinkan rakyat memilih pejabat publik secara berkala, baik di ranah eksekutif maupun legislatif.[3] Dalam kerangka demokrasi yang dipahami sebagai kekuasaan dari, oleh, dan untuk rakyat, penyelenggaraan pemilu yang jujur, profesional, dan kredibel menjadi prasyarat mutlak. Di sinilah partai politik menempati posisi strategis sebagai penghubung antara proses pemerintahan dengan warga negara, bahkan sebagian kalangan berpendapat bahwa partai politiklah yang pada dasarnya menciptakan demokrasi itu sendiri.[4] Karena itu, derajat kelembagaan partai politik perlu terus diperkuat, termasuk dalam hal penyaluran aspirasi politik rakyat agar tidak terhambat oleh mekanisme normatif seperti ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) yang, jika diterapkan terlalu ketat, justru dapat mempersempit representasi politik di parlemen.

---

[2] Ibid., 32.

[3] Muklis, "Efektivitas Pemilihan Kepala Daerah Melalui DPRD dan Pemilihan Secara Langsung oleh Rakyat dalam Sistem Demokrasi Indonesia," *SOSEK: Jurnal Sosial dan Ekonomi* 2, no. 2 (2021).

[4] Wiratno, "Memaknai Demokrasi dan Perkembangannya," *Jurnal Hukum* 10, no. 1 (Juli 2022).

Pada level lokal, kualitas demokrasi Indonesia turut tercermin dari penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), yang memberi ruang bagi masyarakat untuk memilih langsung gubernur, bupati, walikota beserta wakilnya tanpa perantara DPRD.[5] Mekanisme pemilihan langsung berbasis suara terbanyak ini dimaksudkan untuk menumbuhkan kesadaran partisipasi politik masyarakat, yang pada gilirannya akan menentukan arah kebijakan pembangunan daerah selama lima tahun ke depan. Hal ini sejalan dengan posisi otonomi daerah sebagai salah satu pilar penting dalam desain ketatanegaraan Indonesia sejak era reformasi, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 yang membagi Negara Kesatuan Republik Indonesia atas daerah-daerah provinsi, kabupaten, dan kota, dengan pemerintahan daerah masing-masing yang diatur lebih lanjut melalui undang-undang.[6] Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 bahkan secara eksplisit menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota harus dipilih secara demokratis ketentuan konstitusional inilah yang menjadi fondasi bagi pengaturan Pilkada sebagai instrumen pengisian jabatan dalam struktur otonomi daerah.

Landasan hukum utama penyelenggaraan Pilkada selama ini adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Dinamika hukum kemudian bergulir ketika Partai Buruh dan Partai Gelora mengajukan permohonan uji materi atas undang-undang tersebut, yang berujung pada lahirnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024 tanggal 20 Agustus 2024.[7] Melalui putusan ini, Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 40 ayat (3) UU Pilkada bertentangan dengan UUD 1945, sedangkan Pasal 40

[5] Parbuntian Sinaga, "Pemilihan Kepala Daerah dalam Konstruksi UUD NRI 1945," *Binamulia Hukum* 7, no. 1 (Juli 2018).

[6] Nuria Siswi Enggarani, "Analisis Otonomi Daerah dalam Menguatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Studi terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Juncto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah)," *Yustisia* 2, no. 2 (Mei–Agustus 2013).

[7] Moch. Alif Firmansyah dan Hananto Widodo, "Analisis Yuridis Ambang Batas Pencalonan Kepala Daerah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024," *Indonesian Journal of Contemporary Law* (2025).

ayat (1) dinyatakan inkonstitusional bersyarat.[8] Sebagai konteks, Pasal 40 ayat (1) sebelumnya mengatur bahwa partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi paling sedikit 20 persen dari jumlah kursi DPRD atau 25 persen dari akumulasi perolehan suara sah pemilu DPRD di daerah yang bersangkutan, sedangkan Pasal 40 ayat (3) membatasi alternatif suara sah tersebut hanya bagi partai politik yang memperoleh kursi di DPRD. Dengan demikian, kedua alternatif itu sama-sama mensyaratkan kepemilikan kursi DPRD, sehingga partai peserta pemilu yang tidak memperoleh kursi tidak dapat mengusung calon.[9]

Melalui putusan a quo, Mahkamah Konstitusi menghapus dikotomi antara partai berkursi dan partai tanpa kursi DPRD tersebut, dan menetapkan bahwa persentase perolehan suara sah partai politik atau gabungan partai politik dalam pemilu di daerah bersangkutanlah yang menjadi satu-satunya tolok ukur syarat pencalonan, dengan rentang 6,5 persen hingga 10 persen sesuai jumlah DPT. Perubahan ini membuka peluang bagi partai politik yang tidak memiliki kursi di DPRD sekalipun untuk tetap dapat mengusung pasangan calon kepala daerah, sehingga basis kontestasi politik lokal menjadi jauh lebih luas.[10] Di satu sisi, perluasan ruang pencalonan ini memperkuat semangat demokrasi sebagaimana dikehendaki Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dan meredam kecenderungan monopoli pencalonan oleh koalisi besar partai politik fenomena yang lazim disebut politik borong tiket atau kartelisasi pencalonan, yang sebelumnya mempersulit partai

[8] Junaidin, Iwan Satriawan, dan Nanik Prasetyoningsih, "Paradigm Shift in Nomination Thresholds and Electoral Justice Reconstruction: An Analysis of Constitutional Court Decision Number 60/PUU-XXII/2024," *Pena Justisia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum* 23, no. 1 (2024).

[9] Marlina Flassy, Usman Idris, dan M. Zaenul Muttaqin, "Implementing Constitutional Court Decisions: Revising Indonesia's 2024 Regional Head Election Law – A Case Study," *Petita: Jurnal Kajian Ilmu Hukum dan Syariah* 10, no. 1 (2025).

[10] Edwin Herlambang, "Kewenangan Mahkamah Konstitusi pada Putusan Nomor: 60/PUU-XXII/2024 sebagai Positive Legislator yang Melampaui Batas" (Tesis, Universitas Surabaya, 2026).

kecil mengusung calon meski memiliki basis dukungan suara yang memadai di masyarakat.[11] Putusan ini pun dapat dibaca sebagai langkah signifikan menuju demokratisasi yang lebih inklusif dalam kontestasi politik di tingkat lokal, sekaligus memberi ruang lebih luas bagi entitas politik yang lebih beragam untuk berkontribusi dalam pemerintahan daerah.[12]

Namun demikian, perubahan norma yang sifatnya sektoral pada UU Pilkada tersebut belum tentu berjalan selaras dengan arsitektur norma otonomi daerah yang diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah undang-undang yang justru menjadi induk pengaturan mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah, kedudukan kepala daerah, serta pola relasi antara kepala daerah dengan DPRD.[13] Di sinilah letak persoalan yang layak dikaji lebih jauh secara yuridis normatif: sejauh mana putusan Mahkamah Konstitusi tersebut berimplikasi terhadap norma-norma otonomi daerah, dan bagaimana seharusnya arah rekonstruksi norma hukum dilakukan agar tidak muncul disharmoni antara UU Pilkada dengan UU Pemerintahan Daerah. Kajian ini menjadi semakin relevan mengingat perubahan pada aspek pencalonan berpotensi menimbulkan efek berantai terhadap stabilitas pemerintahan daerah misalnya melalui bertambahnya jumlah pasangan calon yang memperbesar kemungkinan Pilkada berlangsung lebih dari satu putaran, atau munculnya kepala daerah terpilih dengan basis dukungan legislatif yang minim di DPRD, yang pada akhirnya dapat memengaruhi efektivitas mekanisme checks and balances di tingkat daerah.

Sejumlah kajian terdahulu telah membahas putusan ini dari berbagai sudut, yakni analisis yuridis ambang batas pencalonan, pergeseran paradigma keadilan elektoral, batas kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator*, serta tindak

[11] Dian Fitri Sabrina, "Dampak Positif Putusan MK 60/2024 bagi Demokrasi Indonesia" (Seminar Hukum, Fakultas Hukum Universitas Jember, 17 September 2024).
[12] Neisya Aulia Ramadhanti et al., "Rekonstruksi Pemilihan Kepala Daerah dalam Sistem Hukum di Indonesia," *Indonesian Journal of Public Administration Review* 2, no. 4 (2025).
[13] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

lanjutnya melalui revisi UU Pilkada.[14] Namun, sepanjang penelusuran penulis, kajian-kajian tersebut belum secara khusus menelaah bagaimana perubahan norma pencalonan itu merambat ke norma dalam UU Pemerintahan Daerah, terutama yang mengatur relasi kepala daerah dengan DPRD, pembahasan APBD, dan pengisian jabatan penjabat kepala daerah. Padahal, apabila disharmoni antara UU Pilkada dan UU Pemerintahan Daerah dibiarkan, putusan yang memperluas partisipasi politik justru dapat berujung pada kebuntuan pemerintahan daerah dan ketidakpastian hukum bagi penyelenggara pemilihan. Inilah celah penelitian (*research gap*) yang hendak diisi artikel ini, yaitu memetakan titik-titik persinggungan norma antara kedua undang-undang tersebut pascaputusan dan merumuskan arah rekonstruksi norma yang diperlukan, sehingga rekonstruksi tersebut mendesak untuk segera dilakukan.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*normative legal research*), yakni suatu jenis penelitian doktrinal yang memandang hukum sebagai norma tertulis (*law in the books*) dan dilakukan dengan cara menelaah, mempelajari, serta mengkaji persoalan hukum dari segi aturan hukum yang berlaku. Penelitian doktrinal ini menitikberatkan pada penelusuran bahan pustaka atau data sekunder guna menemukan asas, konsep, dan doktrin hukum yang relevan, sekaligus menelaah hukum secara konkret untuk memecahkan persoalan-persoalan hukum yang dihadapi masyarakat dalam hal ini persoalan disharmoni norma yang berpotensi timbul pascaditetapkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024 tentang ambang batas pencalonan kepala daerah.

[14] Lihat Firmansyah dan Widodo, "Analisis Yuridis Ambang Batas Pencalonan"; Junaidin, Satriawan, dan Prasetyoningsih, "Paradigm Shift in Nomination Thresholds"; Herlambang, "Kewenangan Mahkamah Konstitusi"; Flassy, Idris, dan Muttaqin, "Implementing Constitutional Court Decisions."

Untuk mendalami permasalahan tersebut, penelitian ini menggunakan tiga pendekatan sekaligus. Pertama**,** pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yang dilakukan dengan menelaah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya, serta Undang-Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota beserta seluruh perubahannya, termasuk Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Kedua**,** pendekatan kasus (*case approach*), yang difokuskan pada penelaahan *ratio decidendi* atau pertimbangan hukum hakim dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024, guna memahami argumentasi konstitusional yang mendasari perubahan norma ambang batas pencalonan tersebut. Ketiga**,** pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yang dilakukan dengan merujuk pada doktrin-doktrin hukum tata negara terkait desentralisasi, otonomi daerah, dan prinsip negara kesatuan, sebagai kerangka berpikir untuk menilai konsistensi norma antar-undang-undang.

Dari segi spesifikasinya, penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu penelitian yang berupaya mengungkap dan menguraikan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek kajian. Melalui spesifikasi ini, penelitian diharapkan mampu memberikan gambaran secara rinci, sistematis, dan menyeluruh mengenai implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024 terhadap norma otonomi daerah, sekaligus merumuskan kesimpulan yang bersifat umum dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademik.

Sejalan dengan sifatnya sebagai penelitian doktrinal, jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh bukan secara langsung dari sumber pertamanya, melainkan bersumber dari bahan-bahan hukum yang telah terdokumentasikan. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini diklasifikasikan ke dalam tiga jenis. Bahan hukum

primer**,** yang terdiri atas peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi, meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, 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, serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024. Bahan hukum sekunder berupa buku-buku hukum, jurnal ilmiah, hasil penelitian terdahulu yang relevan, serta pendapat para ahli hukum tata negara yang dapat memperkaya analisis. Bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedia hukum yang digunakan untuk memberikan penjelasan atas istilah-istilah teknis yang muncul dalam pembahasan.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan menelusuri, mengumpulkan, dan mengkaji berbagai literatur serta dokumen hukum yang relevan dengan objek penelitian. Adapun metode analisis data yang digunakan adalah metode analisis kualitatif, yaitu analisis yang bersifat nonstatistik atau nonmatematis. Seluruh bahan hukum yang telah dikumpulkan dari hasil studi kepustakaan tersebut kemudian dipaparkan dan dianalisis dengan menggunakan tiga teknik interpretasi, yaitu interpretasi gramatikal (menafsirkan norma berdasarkan makna kata dan kalimat dalam teks undang-undang), interpretasi sistematis (menafsirkan norma dengan mengaitkannya pada sistem dan struktur peraturan perundang-undangan yang lebih luas), dan interpretasi teleologis atau fungsional (menafsirkan norma berdasarkan tujuan dan semangat yang hendak dicapai oleh pembentuk undang-undang). Melalui rangkaian teknik interpretasi tersebut, penelitian ini diharapkan mampu memperoleh pemahaman yang komprehensif, objektif, dan dapat dipertanggungjawabkan atas norma-norma yang dikaji,

khususnya terkait implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024 terhadap norma otonomi daerah serta arah rekonstruksi norma yang diperlukan untuk mewujudkan harmonisasi antara Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

Kedudukan dan Ratio Decidendi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024 dalam Kerangka Norma Otonomi Daerah

Pemilihan umum, termasuk pemilihan kepala daerah, adalah bentuk nyata dari pelaksanaan demokrasi. Melalui pemilu, rakyat diberi kesempatan untuk mengontrol dan mengawasi jalannya kekuasaan negara berdasarkan aturan hukum yang telah disepakati bersama. Demokratis berarti kedaulatan ada di tangan rakyat dan dijalankan sesuai Undang-Undang Dasar. Demokrasi, negara hukum, dan negara kesejahteraan menjadi tiga landasan utama penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Satjipto Rahardjo bahkan menyebut pemilu yang demokratis sebagai sarana untuk membangun kontrak sosial baru antara rakyat dan pemimpinnya.[15] Karena itu, cara partai mencalonkan kepala daerah tidak boleh dilepaskan dari semangat memberi ruang yang terbuka bagi semua elemen masyarakat untuk ikut berpartisipasi.

Perlu dipahami bahwa demokrasi tidak cukup hanya dimaknai sebagai sekadar acara mencoblos. Demokrasi sejatinya harus memberi kesempatan yang setara bagi setiap kekuatan politik untuk benar-benar bersaing, bukan sekadar formalitas pemilihan.[16] Jika syarat pencalonan dibuat terlalu tinggi, yang terjadi adalah pilihan rakyat menjadi sempit karena calon yang muncul sudah disaring lebih dulu lewat koalisi besar antarpartai, bukan murni karena kehendak partai dan pemilihnya sendiri.

Secara konstitusional, pemilihan kepala daerah memang tidak bisa dipisahkan dari prinsip otonomi daerah dalam Pasal 18

[15] Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000).
[16] Wiratno, "Memaknai Demokrasi dan Perkembangannya."

UUD 1945. Ayat (4) pasal ini menyebutkan gubernur, bupati, dan walikota harus dipilih secara demokratis.[17] Mahkamah Konstitusi memaknai frasa ini secara luas: bukan hanya soal pemilihan langsung, tapi juga soal memastikan proses pencalonan tidak menutup akses partisipasi politik, baik bagi warga negara maupun partai politik peserta pemilu.[18] Dengan kata lain, pembuat undang-undang memang boleh mengatur syarat dan mekanisme pencalonan, tapi kebebasan itu tetap ada batasnya harus tetap menghormati prinsip kedaulatan rakyat, kesetaraan, dan larangan diskriminasi.

Persoalan ini mencuat ketika Partai Buruh dan Partai Gelora mengajukan uji materi terhadap aturan ambang batas pencalonan kepala daerah. Mereka berpendapat bahwa syarat 20 persen kursi DPRD atau 25 persen akumulasi suara sah (diatur dalam Pasal 40 ayat (1) UU Pilkada, yang menurut Pasal 40 ayat (3) syarat suara sahnya hanya berlaku bagi partai berkursi di DPRD) telah mengkhianati semangat Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.[19] Sebab pada praktiknya, aturan ini menutup peluang partai menengah dan kecil untuk mengusung calon sendiri, sehingga mendorong terbentuknya koalisi besar yang justru menghilangkan pilihan alternatif bagi pemilih. Fenomena ini dalam ilmu politik sering disebut kartelisasi pencalonan yaitu ketika partai-partai besar berkoalisi begitu luas hingga menutup munculnya calon alternatif, yang pada akhirnya membuat kualitas kompetisi menurun dan

[17] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18 ayat (4).
[18] Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 60/PUU-XXII/2024 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hlm. 72.
[19] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024, hlm. 20 dan 38; Firmansyah dan Widodo, "Analisis Yuridis Ambang Batas Pencalonan."

memicu banyaknya calon tunggal di berbagai daerah pada Pilkada-Pilkada sebelumnya.[20]

Perkara ini diadili oleh delapan hakim konstitusi, yaitu Suhartoyo, Saldi Isra, Enny Nurbaningsih, Anwar Usman, M. Guntur Hamzah, Arief Hidayat, Daniel Yusmic P. Foekh, dan Arsul Sani. Enam di antaranya Suhartoyo, Saldi Isra, Enny Nurbaningsih, Anwar Usman, Arief Hidayat, dan Arsul Sani sepakat mengabulkan permohonan. Satu hakim, Daniel Yusmic P. Foekh, setuju dengan hasil putusan tapi dengan alasan berbeda (*concurring opinion*), sedangkan satu hakim lainnya, M. Guntur Hamzah, punya pendapat berbeda (*dissenting opinion*).[21] Adanya perbedaan pendapat ini penting dicatat, karena menunjukkan putusan ini bukan hasil kesepakatan bulat, melainkan buah dari perdebatan serius di antara para hakim soal sejauh mana Mahkamah boleh ikut campur menilai kebijakan yang sebenarnya menjadi ranah pembuat undang-undang.

Mahkamah akhirnya mengabulkan sebagian permohonan tersebut: Pasal 40 ayat (1) UU Pilkada dinyatakan inkonstitusional bersyarat, sedangkan Pasal 40 ayat (3) dibatalkan karena dianggap bertentangan dengan UUD 1945.[22] Sebagai gantinya, Mahkamah menetapkan aturan baru: ambang batas pencalonan dihitung dari persentase suara sah partai politik atau gabungan partai politik dalam pemilu DPRD di daerah tersebut, dengan besaran bertingkat mengikuti jumlah Daftar Pemilih Tetap (DPT) mulai dari 6,5 persen untuk daerah dengan DPT di atas 12 juta jiwa, sampai 10 persen untuk daerah dengan DPT lebih kecil, baik untuk pencalonan gubernur maupun bupati/walikota.[23] Pola bertingkat ini menarik untuk dicermati, karena menunjukkan Mahkamah tidak asal menurunkan angka ambang batas secara merata, tapi

[20] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024, hlm. 72 (MK menghendaki terbukanya peluang bagi seluruh partai peserta pemilu agar calon tunggal diminimalkan).
[21] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024.
[22] Firmansyah dan Widodo, "Analisis Yuridis Ambang Batas Pencalonan."
[23] Flassy, Idris, dan Muttaqin, "Implementing Constitutional Court Decisions."

merancang formula yang memperhitungkan perbedaan jumlah penduduk antardaerah cara ini secara tidak langsung mengakui bahwa karakteristik kepartaian dan basis pemilih memang berbeda-beda di tiap wilayah Indonesia.[24]

Dalam pertimbangannya, Mahkamah juga menjelaskan bahwa Pasal 40 ayat (1) UU Pilkada sebenarnya merupakan turunan dari Pasal 39 huruf a UU 8/2015, yang mengatur bahwa calon kepala daerah diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Aturan lama ini memberi dua pilihan syarat 20 persen kursi DPRD atau 25 persen akumulasi suara sah namun keduanya, disadari atau tidak, sama-sama mensyaratkan partai harus punya kursi DPRD lebih dulu.[25] Aturan seperti ini dinilai merugikan partai politik peserta Pemilu 2024 yang sudah memperoleh suara sah tapi belum punya kursi DPRD, sehingga sama sekali tidak bisa mengajukan calon kepala daerah. Model aturan semacam ini pada dasarnya menciptakan diskriminasi tersembunyi: secara tertulis terlihat memberi dua pilihan, tapi sebenarnya kedua pilihan itu bermuara pada syarat yang sama, yaitu harus punya kursi di DPRD.[26]

Secara garis besar, alasan hukum (*ratio decidendi*) yang dipakai Mahkamah dalam putusan ini bertumpu pada tiga hal utama. Pertama, soal keadilan konstitusional ambang batas yang terlalu tinggi menciptakan ketimpangan akses politik antara partai besar dan partai kecil dalam mengusung calon. Prinsipnya sederhana: perbedaan perlakuan hukum hanya boleh dilakukan kalau ada alasan yang masuk akal dan proporsional, sementara membeda-bedakan berdasarkan kepemilikan kursi DPRD dinilai tidak punya alasan yang kuat secara konstitusional. Kedua, soal kesetaraan perlakuan antara jalur pencalonan lewat partai politik dengan jalur perseorangan. Sebab syarat dukungan bagi calon perseorangan (diatur Pasal 41 dan 42 UU Pilkada) sudah memakai

[24] Herlambang, "Kewenangan Mahkamah Konstitusi."
[25] Junaidin, Satriawan, dan Prasetyoningsih, "Paradigm Shift in Nomination Thresholds."
[26] Firmansyah dan Widodo, "Analisis Yuridis Ambang Batas Pencalonan."

basis persentase suara sah, bukan jumlah kursi. Logikanya: kalau jalur yang secara historis dianggap lebih berat (perseorangan) saja syaratnya lebih ringan, maka tidak masuk akal kalau jalur partai politik malah dibebani syarat yang lebih berat. Ketiga, soal pemenuhan hak warga negara untuk memilih dan dipilih, sebagaimana dijamin Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, yang menjamin persamaan kedudukan di depan hukum serta hak atas perlindungan dan kepastian hukum yang adil.[27]

Dalam kerangka otonomi daerah, putusan ini pada intinya menegaskan kembali bahwa proses demokratisasi pengisian jabatan kepala daerah adalah bagian yang tidak terpisahkan dari makna otonomi daerah itu sendiri. Sebab otonomi daerah bukan sekadar soal pelimpahan kewenangan administratif dari pusat ke daerah, tapi juga soal pengakuan terhadap kedaulatan rakyat di tingkat lokal untuk memilih pemimpinnya sendiri melalui proses yang kompetitif, terbuka, dan melibatkan semua kekuatan politik yang ada.[28] Dalam teori desentralisasi, hal ini sejalan dengan pemahaman bahwa otonomi daerah punya dua sisi yang saling berkaitan: sisi kewenangan (urusan pemerintahan yang dilimpahkan dari pusat ke daerah) dan sisi legitimasi demokratis (jaminan bahwa yang memegang kewenangan di daerah benar-benar mewakili kehendak rakyat setempat).[29] Putusan MK Nomor 60/PUU-XXII/2024, dengan membuka lebih luas akses pencalonan bagi partai-partai yang sebelumnya terhambat syarat kursi DPRD, pada dasarnya memperkuat sisi legitimasi demokratis ini. Namun seperti akan dibahas lebih lanjut, penguatan pada satu sisi ini juga berpotensi menimbulkan ketegangan baru terhadap sisi kewenangan dan stabilitas kelembagaan yang diatur dalam UU Pemerintahan Daerah.

---

[27] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024; lihat juga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1).
[28] Enggarani, "Analisis Otonomi Daerah."
[29] Ramadhanti et al., "Rekonstruksi Pemilihan Kepala Daerah."

Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Norma dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024 membawa dampak positif yang cukup besar bagi demokrasi di Indonesia.[30] Melalui putusan ini, MK menyatakan bahwa ambang batas pencalonan sebesar 20–25 persen tidak sesuai dengan konstitusi, lalu menurunkannya menjadi 6,5–10 persen tergantung jumlah pemilih tetap di masing-masing daerah. Perubahan ini sejalan dengan semangat Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945, karena memberi rasa keadilan bagi partai politik kecil maupun calon perseorangan yang selama ini kesulitan memenuhi ambang batas lama.[31] Putusan ini juga dinilai memperkuat sistem checks and balances dalam pemerintahan, sekaligus sejalan dengan prinsip yang dianut dalam International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR).[32]

Perlu dicatat, dalam pertimbangannya Mahkamah juga menegaskan bahwa yang berhak menggunakan ketentuan ambang batas ini hanyalah partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu bukan perseorangan warga negara.[33] Karena itu, permohonan dari pemohon yang mengajukan sebagai perorangan dinyatakan tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*), sebab ketentuan Pasal 40 ayat (1), (2), dan (3) UU 10/2016 memang secara khusus mengatur mekanisme pencalonan oleh partai politik, bukan oleh individu warga negara. Melalui amar putusannya, Mahkamah menyatakan Pasal 40 ayat (1) inkonstitusional bersyarat dan Pasal 40 ayat (3) bertentangan dengan UUD 1945, sehingga terbuka ruang bagi partai politik tanpa kursi DPRD untuk tetap bisa mencalonkan kepala daerah, asalkan memenuhi persentase suara sah sesuai ketentuan baru tersebut.[34] Dengan begitu, jaminan

[30] Sabrina, "Dampak Positif Putusan MK 60/2024."
[31] Junaidin, Satriawan, dan Prasetyoningsih, "Paradigm Shift in Nomination Thresholds."
[32] Sabrina, "Dampak Positif Putusan MK 60/2024."
[33] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024.
[34] Firmansyah dan Widodo, "Analisis Yuridis Ambang Batas Pencalonan."

hak partai politik untuk ikut serta dalam kontestasi Pilkada menjadi lebih setara dan sejalan dengan prinsip demokrasi.

Namun demikian, perubahan ini juga membawa konsekuensi yang perlu diwaspadai persaingan politik di daerah akan menjadi lebih ketat karena semakin banyak partai yang bisa ikut bertarung.[35] Tantangannya kemudian bukan hanya soal bertambahnya jumlah calon, tetapi bagaimana memastikan kualitas kandidat tetap terjaga, bukan sekadar kuantitas yang meningkat. Edukasi politik dan penguatan pemilih menjadi penting agar masyarakat bisa memilih dengan lebih bijak di tengah pilihan yang lebih beragam ini.

Yang perlu digarisbawahi, meskipun putusan ini secara formal hanya mengubah norma dalam Undang-Undang Pilkada, dampaknya sebenarnya merambat sampai ke beberapa aturan pokok dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.[36] Setidaknya ada tiga titik pertemuan yang perlu dicermati.

Pertama, soal stabilitas pemerintahan daerah. Undang-Undang Pemerintahan Daerah pada dasarnya mengandaikan adanya dukungan politik yang cukup kuat antara kepala daerah terpilih dengan DPRD, agar proses legislasi, penganggaran, dan pengawasan di daerah bisa berjalan efektif.[37] Dengan terbukanya peluang pencalonan bagi partai tanpa kursi DPRD, ada kemungkinan munculnya kepala daerah terpilih yang justru tidak punya cukup dukungan di lembaga legislatif daerah. Sebagai gambaran, bisa saja seorang kepala daerah terpilih diusung oleh gabungan partai kecil yang meski memenuhi syarat suara sah 6,5–10 persen, namun gabungan partai tersebut secara kumulatif hanya menguasai segelintir kursi di DPRD. Dalam situasi demikian, setiap kali kepala daerah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD atau kebijakan strategis lainnya, ia berpotensi

[35] Flassy, Idris, dan Muttaqin, "Implementing Constitutional Court Decisions."
[36] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
[37] Ibid.

menghadapi resistensi dari mayoritas fraksi DPRD yang berasal dari partai berbeda, sehingga proses pembahasan bisa berlarut-larut atau bahkan menemui jalan buntu (*political deadlock*).[38] Kondisi semacam ini pernah menjadi kekhawatiran dalam beberapa periode Pilkada sebelumnya, ketika kepala daerah dan DPRD berasal dari koalisi yang berseberangan, sehingga program pembangunan daerah menjadi terhambat oleh friksi politik yang berkepanjangan. Sayangnya, Undang-Undang Pemerintahan Daerah belum punya mekanisme khusus untuk mengantisipasi situasi semacam ini misalnya belum ada aturan yang jelas mengenai batas waktu pembahasan APBD, atau mekanisme penyelesaian kebuntuan politik antara eksekutif dan legislatif daerah sehingga ada semacam kekosongan aturan (*vacuum of norm*) yang perlu segera diisi.[39]

Kedua, soal penataan sistem kepartaian lokal dan koalisi. Aturan mengenai pembentukan Alat Kelengkapan Dewan serta pola dukungan fraksi terhadap kepala daerah dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebenarnya disusun dengan asumsi peta politik yang berlaku di bawah ambang batas lama, yaitu ketika hanya partai-partai besar dengan kursi DPRD signifikan yang bisa mengusung calon kepala daerah.[40] Nah, dengan ambang batas yang sekarang lebih rendah, peta koalisi di banyak daerah berpotensi berubah signifikan partai-partai yang sebelumnya tidak pernah terlibat dalam pengusungan calon kepala daerah kini bisa membentuk koalisi baru yang lebih beragam dan cair. Hal ini pada gilirannya dapat memengaruhi komposisi dan dinamika Alat Kelengkapan Dewan, termasuk pembentukan fraksi-fraksi baru yang mungkin belum terakomodasi secara jelas dalam pengaturan yang ada. Karena itu, aturan soal hubungan kerja antara kepala daerah dan DPRD dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah perlu ditinjau ulang, supaya tetap cocok dengan konfigurasi politik yang baru ini, termasuk kemungkinan perlunya pengaturan yang

[38] Herlambang, "Kewenangan Mahkamah Konstitusi."
[39] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
[40] Ibid.

lebih fleksibel mengenai pembentukan koalisi pendukung pemerintahan daerah pascapemilihan.[41]

Ketiga, soal kepastian hukum bagi penyelenggara pemilihan dan pemerintahan daerah. Karena putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat (*final and binding*), perubahan norma ini perlu segera diikuti dengan penyesuaian pada aturan pelaksananya termasuk Peraturan KPU maupun produk hukum daerah yang berkaitan dengan proses pengisian jabatan kepala daerah, baik yang definitif maupun penjabat sementara di masa transisi.[42] Kalau penyesuaian ini tidak segera dilakukan, bisa muncul ketidaksinkronan antaraturan hukum yang seharusnya saling berjenjang dan selaras. Sebagai contoh, apabila terjadi kekosongan jabatan kepala daerah akibat sengketa hasil Pilkada yang berkepanjangan, aturan mengenai pengangkatan penjabat kepala daerah dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah perlu memastikan bahwa proses tersebut tetap konsisten dengan semangat keterbukaan partisipasi politik yang baru saja ditegaskan MK, bukan justru kembali membuka celah bagi dominasi kekuatan politik tertentu melalui mekanisme penunjukan yang kurang transparan.[43]

Jika ditinjau dari teori hierarki norma (*Stufenbau des Rechts*) yang dikembangkan Hans Kelsen, setiap norma hukum dalam suatu sistem hukum tersusun secara berjenjang, di mana norma yang lebih rendah harus bersumber dan tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi, hingga pada akhirnya bermuara pada norma dasar (*grundnorm*).[44] Teori ini diadopsi dalam sistem hukum Indonesia lewat asas *lex superior derogat legi inferiori* aturan yang lebih tinggi mengesampingkan aturan yang lebih rendah. Dalam konteks ini, putusan Mahkamah Konstitusi memang langsung mengikat norma undang-undang yang diuji, karena

[41] Ramadhanti et al., "Rekonstruksi Pemilihan Kepala Daerah."
[42] Flassy, Idris, dan Muttaqin, "Implementing Constitutional Court Decisions."
[43] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
[44] Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1945).

kedudukannya setara dengan undang-undang itu sendiri setelah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945. Namun putusan itu tidak otomatis mengubah norma di undang-undang lain yang secara substansi sebenarnya berkaitan erat, sebab MK hanya berwenang menguji norma yang secara spesifik dimohonkan, bukan melakukan perubahan menyeluruh terhadap keseluruhan sistem perundang-undangan yang terkait.[45] Situasi inilah yang membuat harmonisasi horizontal antara Undang-Undang Pilkada dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah menjadi kebutuhan mendesak sejalan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, khususnya asas kejelasan rumusan serta asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, agar kedua undang-undang tersebut dapat berjalan seiring tanpa saling bertentangan dalam praktiknya.[46]

Pada akhirnya, keputusan MK ini juga berpotensi menjadi pemantik reformasi hukum politik yang lebih luas, khususnya terkait Pilkada. MK berperan sebagai pendorong bagi pembuat kebijakan untuk mengevaluasi kembali aturan yang berlaku apakah masih relevan atau perlu diperbarui demi kepentingan publik.[47] Prinsip keadilan dan kesetaraan dalam demokrasi memang harus terus diperjuangkan dan dijaga keberlangsungannya, namun hal itu tidak akan optimal jika tidak dibarengi dengan penyesuaian norma yang komprehensif antara UU Pilkada dan UU Pemerintahan Daerah. Ketiga titik persinggungan yang telah diuraikan di atas stabilitas pemerintahan daerah, penataan sistem kepartaian lokal, dan kepastian hukum bagi penyelenggara pada dasarnya saling berkaitan satu sama lain, dan ketiganya bermuara pada satu kebutuhan yang sama adanya langkah legislasi lanjutan yang mampu menyelaraskan semangat inklusivitas politik yang dibawa Putusan MK Nomor 60/PUU-XXII/2024 dengan kebutuhan

[45] Herlambang, "Kewenangan Mahkamah Konstitusi."
[46] Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
[47] Firmansyah dan Widodo, "Analisis Yuridis Ambang Batas Pencalonan."

menjaga stabilitas dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

Arah Rekonstruksi Norma Hukum Otonomi Daerah

Sebagaimana sudah dijelaskan sebelumnya, pemilu memegang peran yang sangat penting dalam pelaksanaan demokrasi.[48] Meskipun Indonesia sudah mengadopsi asas LUBER JURDIL (langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil), praktik penyelenggaraan pemilu termasuk Pilkada masih diwarnai berbagai polemik yang belum juga tuntas. Persoalan ini tidak hanya bersifat teknis semata, tetapi juga menyangkut aspek struktural kelembagaan, budaya politik masyarakat, serta lemahnya penegakan hukum. Karena itu, diperlukan langkah nyata untuk mengurai berbagai persoalan tersebut secara menyeluruh mulai dari perbaikan regulasi, penguatan mekanisme kelembagaan, hingga pembenahan pada level norma hukum yang lebih mendasar, yaitu bagaimana Undang-Undang Pilkada dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dapat berjalan selaras satu sama lain.[49]

Berdasarkan analisis implikasi yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya, arah rekonstruksi norma hukum otonomi daerah pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024 dapat dirumuskan melalui lima langkah utama, yang kemudian dapat diperkuat lagi dengan sejumlah langkah pendukung di tingkat teknis dan kelembagaan.[50]

Pertama, penyelarasan ketentuan ambang batas pencalonan dengan norma umum otonomi daerah. Ketentuan mengenai ambang batas pencalonan dalam UU Pilkada perlu diselaraskan dengan norma-norma umum otonomi daerah dalam UU Pemerintahan Daerah, terutama pada bagian yang mengatur

[48] Muklis, "Efektivitas Pemilihan Kepala Daerah."
[49] Ramadhanti et al., "Rekonstruksi Pemilihan Kepala Daerah."
[50] Firmansyah dan Widodo, "Analisis Yuridis Ambang Batas Pencalonan."

hubungan kerja antara kepala daerah dengan DPRD.[51] Tujuannya sederhana: agar kedua undang-undang tersebut memiliki asumsi politik yang sama-sama konsisten, bukan justru saling bertentangan satu sama lain. Idealnya, penyelarasan ini dilakukan melalui satu paket perubahan undang-undang yang dilakukan secara bersamaan (simultan), bukan dilakukan sepotong-sepotong dengan jarak waktu yang berjauhan. Sebab, perubahan yang dilakukan secara parsial dan tidak terkoordinasi justru berisiko memperpanjang ketidaksesuaian norma antaraturan, alih-alih menyelesaikannya.

Kedua, penguatan mekanisme penyelesaian kebuntuan politik antara kepala daerah dan DPRD. Dengan semakin terbukanya ruang pencalonan bagi partai-partai kecil, potensi munculnya kepala daerah yang minim dukungan di DPRD menjadi semakin nyata.[52] Karena itu, UU Pemerintahan Daerah perlu diperkuat dengan mekanisme yang jelas untuk mengatasi kebuntuan politik semacam ini misalnya dengan menegaskan batas waktu pembahasan Rancangan APBD, disertai konsekuensi hukum yang tegas apabila batas waktu tersebut tidak dipenuhi.[53] Dengan begitu, perluasan basis pencalonan yang dihasilkan Putusan MK tidak berujung pada macetnya roda pemerintahan daerah akibat kebuntuan politik yang berlarut-larut.

Ketiga, penegasan prinsip desentralisasi asimetris dalam penyusunan norma turunan. Indonesia adalah negara yang sangat beragam, baik dari segi kondisi sosial-politik maupun karakteristik kepartaian di tiap daerah.[54] Karena itu, rekonstruksi norma sebaiknya tidak diberlakukan secara seragam tanpa mempertimbangkan kondisi riil masing-masing daerah terutama daerah dengan status otonomi khusus (seperti Aceh, Papua, atau DKI Jakarta) maupun daerah dengan sistem kepartaian lokal yang berbeda dari daerah lain pada umumnya. Prinsip desentralisasi

[51] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
[52] Herlambang, "Kewenangan Mahkamah Konstitusi."
[53] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
[54] Enggarani, "Analisis Otonomi Daerah."

asimetris ini penting untuk memastikan bahwa perubahan norma benar-benar responsif terhadap kebutuhan dan karakteristik masing-masing wilayah, bukan sekadar aturan yang dipukul rata secara nasional.[55]

Keempat, penataan kembali mekanisme pengisian jabatan penjabat kepala daerah pada masa transisi. Perubahan norma pencalonan akibat Putusan MK ini perlu dibarengi dengan penataan ulang mekanisme pengisian jabatan penjabat kepala daerah selama masa transisi, agar tetap konsisten dengan prinsip demokratis sebagaimana dikehendaki Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.[56] Jangan sampai proses transisi ini justru menimbulkan kekosongan legitimasi politik di tingkat daerah, yang pada akhirnya dapat melemahkan kepercayaan masyarakat terhadap proses demokrasi lokal itu sendiri.

Kelima, koordinasi teknik legislasi antara DPR dan Pemerintah dengan partisipasi publik yang bermakna. Dari sisi teknis penyusunan undang-undang, rekonstruksi norma ini sebaiknya dilakukan melalui perubahan UU Pemerintahan Daerah maupun UU Pilkada secara terkoordinasi antara Badan Legislasi DPR dan Pemerintah. Proses ini juga wajib melibatkan partisipasi publik yang bermakna (*meaningful participation*), sebagaimana telah berulang kali ditegaskan Mahkamah Konstitusi dalam berbagai putusannya terkait pembentukan peraturan perundang-undangan.[57] Partisipasi publik yang sungguh-sungguh bukan sekadar formalitas akan memastikan norma baru yang dihasilkan benar-benar menjawab kebutuhan penyelenggaraan otonomi daerah yang demokratis dan akuntabel.

Kelima langkah di atas merupakan arah rekonstruksi pada level norma hukum tertinggi, yakni relasi antar undang-undang. Namun, agar rekonstruksi ini benar-benar berdampak nyata dalam

[55] Ibid.
[56] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18 ayat (4).
[57] Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

praktik penyelenggaraan Pilkada di lapangan, langkah-langkah tersebut perlu didukung oleh sejumlah pembenahan pada level teknis dan kelembagaan.

Maraknya praktik politik uang menjelang Pilkada menjadi persoalan krusial yang turut memengaruhi kualitas kepala daerah yang terpilih, termasuk kepala daerah yang lahir dari jalur pencalonan baru pascaPutusan MK ini. Praktik politik uang pada dasarnya mendefinisikan ulang esensi pemilu menjadi sekadar ajang transaksi ekonomi semata.[58] Sayangnya, hingga saat ini belum ada regulasi yang benar-benar mengikat dan tegas dalam mengatur soal politik uang, sehingga praktik ini seolah dinormalisasi baik oleh pasangan calon kepala daerah maupun oleh masyarakat sendiri. Karena itu, revitalisasi regulasi mengenai politik uang perlu segera dilakukan, misalnya dengan memuat secara jelas bentuk-bentuk politik uang beserta sanksi yang menyertainya. Sanksi yang diberikan haruslah tegas dan memberi efek jera, bisa berupa diskualifikasi, pencabutan hak politik untuk sementara waktu, atau bahkan pidana penjara dengan masa tahanan tertentu. Untuk mendukung penegakan aturan ini, keberadaan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) perlu diperkuat secara signifikan, dengan menjamin independensinya dari segala bentuk tekanan, suap, maupun lobi dari pihak mana pun terutama dari pasangan calon yang sedang berkompetisi.

Berbagai bentuk manipulasi politik yang muncul dalam pelaksanaan Pilkada sesungguhnya juga dipengaruhi oleh rendahnya kualitas literasi politik masyarakat sebagai pemilih.[59] Karena itu, pendidikan politik sebaiknya tidak hanya diberikan menjelang hari pemungutan suara, melainkan dilakukan secara berkelanjutan melalui kegiatan-kegiatan rutin di masyarakat, misalnya pertemuan RT, kelompok PKK, atau forum-forum warga lainnya. Pendidikan politik semacam ini perlu diarahkan untuk membangun kesadaran kritis masyarakat, agar mereka tidak mudah

[58] Wiratno, "Memaknai Demokrasi dan Perkembangannya."
[59] Muklis, "Efektivitas Pemilihan Kepala Daerah."

terpengaruh oleh kampanye yang mengeksploitasi isu-isu primordial seperti suku, agama, atau ras. Program ini idealnya melibatkan berbagai pihak, mulai dari pemerintah daerah, lembaga pendidikan, hingga organisasi masyarakat sipil, dengan pendekatan berbasis diskusi komunitas yang sesuai dengan budaya gotong royong masyarakat Indonesia.

Reformasi internal partai politik juga menjadi kunci penting untuk menghilangkan jejak politik oligarki dalam proses pencalonan kepala daerah, sekaligus memastikan bahwa perluasan akses pencalonan pascaPutusan MK ini benar-benar dimanfaatkan secara sehat oleh partai politik.[60] Selama ini, proses penentuan kandidat sering dilakukan secara tertutup dan terselubung, tanpa melibatkan aspirasi masyarakat sipil sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Solusi yang dapat ditawarkan adalah membuka proses seleksi pasangan calon kepala daerah secara transparan dan inklusif misalnya melalui mekanisme konvensi partai, debat publik, atau pemungutan suara internal yang terbuka. Pemerintah juga perlu menetapkan aturan yang tegas terkait insentif atau bantuan keuangan partai politik dari APBN/APBD, dengan konsekuensi berupa pemotongan atau penangguhan dana bantuan bagi partai yang melakukan pencalonan kandidat secara tertutup tanpa melibatkan pengawasan publik. Selain itu, KPU dan lembaga pengawas Pilkada perlu ikut serta mengawasi secara menyeluruh proses pencalonan yang dilakukan partai politik, agar masyarakat sipil dapat mengetahui secara jelas bagaimana proses tersebut berlangsung.

Perkembangan teknologi digital sesungguhnya dapat dimanfaatkan secara maksimal untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan Pilkada, meskipun implementasinya di Indonesia hingga kini belum berjalan optimal.[61] Apabila dimanfaatkan secara tepat, teknologi digital dapat meningkatkan transparansi proses Pilkada, sehingga berbagai bentuk kecurangan dapat diminimalkan

[60] Junaidin, Satriawan, dan Prasetyoningsih, "Paradigm Shift in Nomination Thresholds."
[61] Flassy, Idris, dan Muttaqin, "Implementing Constitutional Court Decisions."

secara lebih efektif. Salah satu langkah konkret yang dapat diambil adalah membangun sistem digital pelaporan pelanggaran, yang memungkinkan masyarakat melaporkan langsung berbagai pelanggaran seperti politik uang atau praktik oligarki secara real-time, disertai bukti berupa foto atau video, dan langsung terhubung dengan basis data milik Bawaslu. Identitas pelapor perlu dijamin keamanannya, agar masyarakat tidak ragu untuk berpartisipasi aktif dalam pengawasan Pilkada tanpa rasa takut akan tindakan balasan dari pihak-pihak yang dirugikan oleh laporan tersebut.

Dengan menggabungkan kelima arah rekonstruksi pada level norma hukum antarundang-undang dan keempat langkah pendukung pada level teknis-kelembagaan di atas, diharapkan pembenahan sistem Pilkada di Indonesia tidak hanya berhenti pada perbaikan aturan semata, melainkan benar-benar menyentuh akar persoalan yang selama ini menghambat terwujudnya penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang demokratis, berintegritas, dan selaras dengan semangat otonomi daerah yang diamanatkan konstitusi.[62] Rekonstruksi norma hukum, pada akhirnya, bukanlah tujuan akhir itu sendiri, melainkan sarana untuk memastikan bahwa kedaulatan rakyat di tingkat lokal benar-benar dapat diwujudkan secara utuh baik melalui aturan hukum yang harmonis, kelembagaan yang kuat, maupun partisipasi masyarakat yang aktif dan berkualitas.

Kesimpulan

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan, dapat disimpulkan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024 membawa implikasi yang jauh melampaui persoalan teknis kepemiluan semata. Putusan ini, dengan menghapus dikotomi ambang batas berbasis kepemilikan kursi DPRD dan menggantinya dengan ambang batas berjenjang

[62] Sabrina, "Dampak Positif Putusan MK 60/2024."

berdasarkan persentase suara sah, telah memperluas ruang partisipasi politik lokal secara signifikan dan sejalan dengan semangat demokrasi substantif yang dikehendaki Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Argumentasi hukum (*ratio decidendi*) yang dibangun Mahkamah mencakup keadilan konstitusional, kesetaraan perlakuan antara jalur partai dan jalur perseorangan, serta pemenuhan hak konstitusional untuk memilih dan dipilih menunjukkan bahwa putusan ini berpijak pada landasan konstitusional yang kokoh.

Namun demikian, kajian ini juga menemukan bahwa perubahan norma yang bersifat sektoral pada Undang-Undang Pilkada tersebut berpotensi menimbulkan disharmoni dengan arsitektur norma otonomi daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Setidaknya tiga titik persinggungan teridentifikasi: pertama, ancaman terhadap stabilitas pemerintahan daerah akibat kemungkinan munculnya kepala daerah terpilih dengan basis dukungan legislatif yang minim di DPRD; kedua, kebutuhan penataan ulang sistem kepartaian lokal dan pola koalisi menyusul berubahnya konfigurasi politik pascaputusan; dan ketiga, urgensi kepastian hukum bagi penyelenggara pemilihan maupun penyelenggara pemerintahan daerah dalam masa transisi. Ditinjau dari teori hierarki norma (*Stufenbau des Rechts*), putusan Mahkamah Konstitusi memang mengikat secara langsung norma yang diujikan, tetapi tidak serta-merta mengubah norma pada undang-undang lain yang secara substansi berkaitan erat sehingga kebutuhan harmonisasi horizontal antara kedua undang-undang tersebut menjadi mendesak untuk segera ditindaklanjuti.

Atas dasar temuan tersebut, penelitian ini merumuskan lima arah rekonstruksi norma hukum otonomi daerah, yaitu: (1) penyelarasan ketentuan ambang batas pencalonan dengan norma umum otonomi daerah melalui satu paket perubahan undang-undang yang simultan; (2) penguatan mekanisme penyelesaian kebuntuan politik antara kepala daerah dan DPRD; (3) penegasan

prinsip desentralisasi asimetris dalam penyusunan norma turunan, dengan tetap berpijak pada prinsip negara kesatuan sebagai kerangka besar yang tidak dapat dikompromikan; (4) penataan kembali mekanisme pengisian jabatan penjabat kepala daerah pada masa transisi; dan (5) koordinasi teknik legislasi antara DPR dan Pemerintah yang melibatkan partisipasi publik yang bermakna (*meaningful participation*). Kelima arah ini perlu didukung pula oleh pembenahan pada level teknis dan kelembagaan, seperti penataan regulasi politik uang, penguatan pendidikan politik berkelanjutan, reformasi tata kelola internal partai politik, serta optimalisasi teknologi digital untuk transparansi penyelenggaraan Pilkada.

Pada akhirnya, penelitian ini menegaskan bahwa rekonstruksi norma hukum bukanlah tujuan akhir itu sendiri, melainkan sarana untuk memastikan bahwa kedaulatan rakyat di tingkat lokal dapat diwujudkan secara utuh, tanpa mengorbankan stabilitas dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pembentuk undang-undang, dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat bersama Pemerintah, perlu segera melakukan penyesuaian norma secara komprehensif dan tidak parsial, dengan tetap berpegang teguh pada prinsip negara kesatuan dan desentralisasi asimetris, agar harmonisasi antara Undang-Undang Pilkada dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah benar-benar terwujud demi terciptanya otonomi daerah yang demokratis, stabil, dan akuntabel.

Daftar Pustaka

Enggarani, Nuria Siswi. "Analisis Otonomi Daerah dalam Menguatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Studi terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Juncto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah)." *Yustisia* 2, no. 2 (Mei–Agustus 2013).

Firmansyah, Moch. Alif, dan Hananto Widodo. "Analisis Yuridis Ambang Batas Pencalonan Kepala Daerah dalam Putusan

Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024." *Indonesian Journal of Contemporary Law* (2025).

Flassy, Marlina, Usman Idris, dan M. Zaenul Muttaqin. "Implementing Constitutional Court Decisions: Revising Indonesia's 2024 Regional Head Election Law – A Case Study." *Petita: Jurnal Kajian Ilmu Hukum dan Syariah* 10, no. 1 (2025): 435–448. https://doi.org/10.22373/petita.v10i1.732.

Herlambang, Edwin. "Kewenangan Mahkamah Konstitusi pada Putusan Nomor: 60/PUU-XXII/2024 sebagai Positive Legislator yang Melampaui Batas." Tesis, Universitas Surabaya, 2026.

Isroji, Khoirul Anam, Andrie Irawan, Moh Shofiyul Huda MF, Ahmad Syafi'i Rahman, dan Fadzlurrahman. "Peraturan Daerah dalam Hirarki Perundang-Undangan Indonesia." *ASAS WATANDHI: Jurnal Hukum, Pendidikan & Sosial Keagamaan* 3, no. 1 (2024).

Junaidin, Iwan Satriawan, dan Nanik Prasetyoningsih. "Paradigm Shift in Nomination Thresholds and Electoral Justice Reconstruction: An Analysis of Constitutional Court Decision Number 60/PUU-XXII/2024." *Pena Justisia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum* 23, no. 1 (2024). https://doi.org/10.31941/pj.v23i1.7100.

Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1945.

Martitah. *Mahkamah Konstitusi: Dari Negative Legislature ke Positive Legislature?* Jakarta: Konstitusi Press, 2013.

Muklis. "Efektivitas Pemilihan Kepala Daerah Melalui DPRD dan Pemilihan Secara Langsung oleh Rakyat dalam Sistem Demokrasi Indonesia." *SOSEK: Jurnal Sosial dan Ekonomi* 2, no. 2 (2021).

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-II/2005.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Diucapkan 20 Agustus 2024. https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_mkri_11003_1724130779.pdf.

Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.

Ramadhanti, Neisya Aulia, Nur Nazmi Laila, Nafisya Luthfiana, Adinda Savitri, dan Harmoko. "Rekonstruksi Pemilihan Kepala Daerah dalam Sistem Hukum di Indonesia." *Indonesian Journal of Public Administration Review* 2, no. 4 (2025): 1–16. https://doi.org/10.47134/par.v2i4.4542.

Sabrina, Dian Fitri. "Dampak Positif Putusan MK 60/2024 bagi Demokrasi Indonesia." Seminar Hukum, Fakultas Hukum Universitas Jember, 17 September 2024.

Sinaga, Parbuntian. "Pemilihan Kepala Daerah dalam Konstruksi UUD NRI 1945." *Binamulia Hukum* 7, no. 1 (Juli 2018).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

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.

Wiratno. "Memaknai Demokrasi dan Perkembangannya." *Jurnal Hukum* 10, no. 1 (Juli 2022).